RED SWAN

HOW UNORTHODOX POLICY-MAKING FACILITATED CHINA'S RISE

# 红天鹅

## 中国独特的治理和制度创新

[德] 韩博天(Sebastian Heilmann)◎著

石磊◎译

从历史的角度看，中国的政策制定过程是以问题为导向的，
靠的是一种经验学习的能力，这种学习能力与其他国家相比是独特的。

中信出版集团

# 版权信息

书名:红天鹅：中国独特的治理和制度创新

作者:[德]韩博天（Sebastian Heilmann）

译者:石磊

ISBN:9787508697093

中信出版集团制作发行

版权所有·侵权必究

# 导言

# 中国决策过程与政治体制的韧性

中国犹如一只突然出现的“红天鹅”，对政治学研究提出了前所未有的挑战。作为一个快速发展并具有国际竞争力的经济体，中国是一个不同寻常、不可预测的实例，它有着灵活坚韧的国家治理体系，不但对全球政治经济发展具有巨大的影响力，而且对国家发展模式的讨论也意义重大。中国的发展轨迹颠覆了我们的常识，纳西姆·塔勒布曾把那些挑战传统认知的事件称之为“黑天鹅”，[注]本书则把中国独特的国家治理方式视为一只“红色的天鹅”，通过剖析这只“红天鹅”，我们得以反思比较政治中传统的理念和模式。

经典的政治学研究主要是建立在对政治体制的二元划分基础上，认为政治体制非“民主”即“专制”，[注]最多在两极之间的灰色地带增加一些所谓“混合”或“脆弱”的政治体制。[注]基于20世纪90年代社会主义制度随着苏联解体宣告失败的经验，当时舆论认为共产党执政的体制不具备适应能力，这类专制政体不但有制度缺陷，而且在机构设置、政策目标以及国家能力等方面也缺乏活力。因此，关于社会主义体制的传统文献从行政机构、经济协调、技术创新等角度质疑这种体制的变革能力和国际竞争力。[注]

当我们把目光转向中国，发现其大部分国家机构设置虽然看起来跟苏联或民主德国别无两样，但在众多政策领域，中国却表现出令人惊讶的适应性和灵活性，特别是在促进经济和技术发展方面让人印象深刻。因此，从体制角度来研究中国，我感到无法解释中国所展现出

来的与其他前社会主义国家截然不同的国家行动力和成就。我们需要采取一种超越现有体制分类的视角，才能更好地感受中国发展的活力。

为了避免体制研究内生的局限，本书采用政策分析的方法。从方法论来看，政策分析把政治体制分解为一系列的政策子系统，每个子系统展现出不同的特性和活力，[注]通过分析不同子系统内中国政府采用何种方式起草、制定、实施、评估以及修订各种政治行动方案，我们能更加细致地观察中国政府治理方式的独特性，避免体制研究中以偏概全的缺陷。

因此，本书把制定政策视为一个没有终点、不预设结果的开放过程，这个过程受政策主体间的利益冲突、周期性互动和不断反馈的机制驱动，而不是由历史发展、政治体制或制度框架所驱动的线性发展过程。准确地说，这是一个在不断变化的、极其不确定的、要求极高的政治经济环境下，发现政策和制度多样性的过程。[注]这样一个过程要求行动主体不但要掌握政治决策和执行的一整套方法，而且要具有处理现有和未来挑战的能力、决策失误或冲突激化情况下纠错的能力，以及适应变化多端的国内外环境的能力。

这种以过程和行动为基础、关于长期的国家行动力的研究，超出了以往抽象的、整体的、系统的、制度的研究视角。换句话说，本书不打算探讨政治的"硬件"（如宪法机构、政党组织、行政机构等），也不打算分析那些抽象的个别变量（如集权、层级控制、法治保障、包容性制度或排他性制度等）。相反，本书关注的是中国政治的"软件"，即驱使政策制定主体行动的动力和条件以及政策方案出台的过程。凭借这些"软件"，庞大的行政管理机构体系得以运转，静态的法律条文得以施行。

政策过程分析的优势在于开放的视角：一旦某个领域出现新的政府行动或规制（随之而来会出现新的问题、利益、行动方案以及冲突），就可以着手分析与之相关的政策起草和决策过程。除此之外，

这种分析视角可以避免对一些新出现的、不合常规的现象视而不见，这恰恰是当前政治学研究常犯的错误，即不自觉地照着预设的体制类型，有针对性地找寻那些“真正”的市场经济或“真正”的民主，而忽视了现实中那些影响政策制定和问题解决的关键所在，无视他们眼中的“非民主国家”所展现的出人意料的适应能力和政策创新能力。

## 一、中国独特的政策制定方式

与苏共以及其他东欧国家的共产党不同，中国共产党在夺取政权之前，历经了近30年极其艰苦的革命动员和战争。在如此漫长的岁月中，中国共产党为了适应各种挑战，积累了许多宝贵的经验，形成了一套“游击式”制定政策的方法。[注]这套方法包含了一系列兼具主动出击和迂回调整的策略，以应对突如其来的变化和不确定性。在制定政策过程中允许改变一些已有的规定来适应周围环境的变化，并在执行过程中不断调整，这种政策风格要求决策者有较强的创造力，比如：

- 不断检验和发现现有状况的局限，抓住每一个可能的机会使形势向有利的方面转变。
- 牢记核心战略目标，但在选择战术和作战手段时，尽可能灵活务实。
- 不管是传统的、非传统的，还是从国外借鉴的战术和组织方式，只要可利用，就反复尝试直至满意。
- 随时随地寻找和利用有利机会，以增强政治实力，实现战略目标。

这种让中国共产党在战争期间取得胜利的“游击式”政策风格被传承下来，其所包含的一套灵活多变的政策工具先后在“建设社会主

义”“不断革命”“改革开放”“建设社会主义市场经济”以及加入世界贸易组织中被用来驾驭政府治理转型中的波澜。直至今日，“游击式”政策风格依然影响着中国共产党的决策制定，对其治理的灵活性和多变性发挥作用。

同时，必须指出的是，“游击式”政策风格虽然具有灵活性，但其本身也存在一些缺陷，例如，片面追求战略性政策目标（经济增长或人口控制），而忽略了其所带来的负面效应（环境恶化或性别比例失衡）。随着中国社会对政治问责、法律权利、社会保障以及环境保护的呼声日渐高涨，民众对这种“游击式”政策制定方法的容忍度可能会下降。本书第一章将详细论述“游击式”政策风格所包含的方法和工具。

## 二、政策试验和创新

由地方发起改革和试验，成功之后上升为国家政策，推广到全国，我把这样的政策过程称之为政策试验（policy experimentation），这种特殊的政策试验方法对中国自1978年以来的经济发展极为重要，它也为身处庞大复杂的行政管理体系内的行动主体提供了许多事先难以想象的机会。

通过试验制定政策主要分三个步骤：首先，在地方设立“试点”或“试验区”；其次，从试点项目中挑选出成功的项目，确定为“典型试验”；最后，在更广泛的地区继续尝试，即“由点到面”或“以点带面”加以推广，以此检验新政策是否具有普遍性，或者是否还需要再调整。往往经过几年尝试，最后才把新政策上升到国家法律法规层面，通过正式立法得以执行。最典型的一个例子就是2007年出台的《中华人民共和国企业破产法》，在这个争议较大的政策领域，从1984年设

立第一个“试点”开始，到这部法律出台，共经历了23年，这期间，不同的城市、不同的行业、不同的企业反复尝试过各种试行条例。

政策试验最著名的例子就是中国设立的经济特区，设立经济特区的目的就是为了试验对外经济开放的政策以及随之需要修改的经济法律规章。除此之外，几乎所有重要的经济改革，从解散农村集体经济到国有企业改革，从建立资本市场到构建农村医疗保障体系，无不是先从地方试验开始的，同时上一级政府有选择地介入。政策试验最核心的就是中央和地方之间的互动，有的阶段主要由地方推动（比如提出试验倡议和实施试点方案），有的阶段主要由中央推动（比如挑选成功的地方开展“典型试验”并通过“由点到面”推广到其他地方），中央和地方的这些互动，推动试验不断前进。总的来说，大的政策目标是由中央确定，具体实施办法则先由地方自己摸索，然后才推广到全国。

实践中，这种试验方法允许尝试新的解决问题的方法，以适应新出现的情况，同时不需要改变整个政治体制。这种循序渐进制定政策的改革方法，是从20世纪80年代以来中国得以完成广泛的政治和机制转型的一个重要前提，尽管在体制、政策和意识形态等领域仍存在惯性力量的阻碍。

与西方民主国家以制定法律为导向的政策过程相比，中国在制定法律法规之前可以先试验，而西方国家必须先立法才行动，所以严格说来，了解中国这种政策制定过程对于理解中国政府1978年以来在经济、技术、社会保障领域所呈现的适应能力和创新能力有很大帮助与启发。本书第二章到第四章将详细阐述中国的政策试验是如何驱动政策创新的。

## 三、制订发展规划和设定长期政策目标

中国领导人认为，中国政治体制的一个最大优势就是制订长期的发展规划以及“集中力量”实施国家大型建设项目。相比之下，西方民主国家由于周期性地选举和政府更迭，无法实施长期的发展项目和政策。

事实上，中国的中长期发展规划对协调和引导不同政策领域活动起到了关键作用。发展规划中最典型的例子是每五年制定的“国民经济和社会发展五年规划纲要”（一般称“五年计划”或“五年规划”），在这种规划里，中国共产党和中国政府会确定未来5年的重点发展领域和行动纲领，这实际上为各级政府设置了一个框架，在这个框架内，各级政府再制订出不同的行动方案，这些方案彼此联系，有时又相互矛盾。这个巨大的政策网络并不会因前一个“五年规划”结束而消失，而是继续发挥作用。换句话说，中国并不存在一个统一的规划周期，不同的政策领域、不同的行政层级都有各自的规划周期，由此构成了一个有差异、不间断的协调和评估循环周期。2000年以来，中国的五年规划包含了不同的预测性指标（即政府所希望实现的目标）以及严格执行的约束性指标，这些约束性指标同时也是评估各级行政部门和考核干部的标准。

与此同时，中国新型发展规划的程序、工具以及作用都与传统的社会主义国家的经济计划有很大区别，传统的经济计划主要是借鉴苏联的经验形成的。20世纪90年代以来，中国学习和借鉴了日本、韩国发展规划的经验，按照市场规律，为发展国内国际市场进行规划，期望由此发挥中国的发展潜力，调整经济组织结构，推动经济社会与生态和谐发展。发展规划体现了中国领导层并不是完全放任由市场驱动，而是保留了对市场进行宏观调控的诉求。

中国的中长期发展规划是一项超越单个政策领域的国家行动，它具有以下三方面的作用：

•战略协调：从预期性、长期性、综合性的角度来确定国家政策的优先顺序，并对其进行协调。

•配置资源：根据政策制定者对经济、社会和环境可持续发展的判断，调动和集中有限的资源对经济结构进行必要的调整。

•宏观调控：为了实现预定的发展目标，避免剧烈的经济周期波动，遏制因全球贸易金融体系导致的外部冲击，国家将控制主要经济变量的增长和变化。

在规划制订、评估和调整的过程中，越来越多的政府部门和专家顾问参与其中，越来越广泛地反映企业和社会的利益。甚至是国外的经济和环保专家以及组织（比如世界银行）也被定期邀请对规划的制订和评估提出相应的建议。对于中长期发展规划的成效，中国内部对此也有争议。尽管有大量证据表明，在基础设施建设、扶贫、科技发展方面，规划得到了有效实施，但在有些方面也出现了失败，例如，引入一种不以投资和出口为导向的新发展模式。鉴于此，不应对中国中长期发展规划做出过于笼统的结论，而应从不同政策领域、不同时期来评价规划的成效。本书的第五章和第六章将详细分析新型发展规划所包含的政策内容和调整长期政策优先目标的机制。

## 四、干部考核和政策调整

在大多数西方国家，政府或国会要么提出一个笼统的执政目标和政策优先顺序（多数在政府轮换之后提出），要么针对某个具体的政策领域（比如环保和技术政策）出台一个建立在共识基础上的方案，之后政府各部门再一步一步地实施，而实施过程常常需要做出修订，或者在紧急情况下不得不改变初衷，所以政府在具体实施过程中经常会偏离立法时所确定的目标。

除此之外，在西方国家中，作为立法机构的国会也不会给行政部门提出量化指标，以此衡量政府执行过程是否达标。恰恰相反，国会尽量避免让自己所做的政治决定与透明的检验方式联系起来。一方面，大家普遍认为，在一个开放的市场经济体中，政府不可能控制所有的经济和社会变量；另一方面，执政党也会考虑自身利益，不希望量化自己的政绩，让人检验，这样即使执政失败了，也让人抓不到把柄，从而避免在竞选中遭到对手攻击。

西方国家这种制定政策的方式导致一些含糊不清的指标被写入法律，这些目标无法为具体的行政治理行为提供指引。虽然依法行政要严格按照法律规定的程序进行，但法律却不能指明方向，也不能告诉行政部门执行政策的优先顺序。在许多工业国家和新兴国家的行政体系中，虽然按照“新型公共管理”的原则设立了一些量化的政绩指标（但是这些指标大多跟行政业务挂钩，比如税务或环境管理任务之类的指标），但超出行政业务之外的指标，比如支持经济结构转型，维护社会稳定或推动技术投资等却不包括在内。

在中国却不一样，政府试图用各种量化的指标来规范领导干部的行为，这些指标不仅仅包括行政业务，而且包括上一级党政机关所确定的政治目标，这些目标包括发展党组织、反腐败，甚至包括引导经济和政府创新以及维护社会稳定。这些政治目标和政绩考核标准主要是为了保障下级政府切实执行国家政策。考核工作主要是由中央组织部负责，从20世纪90年代开始，组织部会根据不同的任务和政策优先顺序来调整考核指标，考核的结果会直接影响干部的提拔、降级或解职。由此可见，在中国，政策执行主要是建立在干部责任制之上（即一种个人对党组织负责的制度），而不是法律责任。

中国政府官员的行为受到与其他工业和新兴国家完全不一样的行为标准和激励机制的约束。无论是长期政策还是短期政策，中国共产党所制定的政策都优先于法律和专业标准，这种制度安排为政策执行提供了不同做法和效果。一方面，可以用干部考核指标来明确和调整

工作重心。比如，从20世纪90年代开始的各地政府招商引资、加强基础设施建设、工业生产中引进新的环保标准等就是执政党把这些任务量化后，加入到干部考核指标中，从而使各级政府都必须执行中央的决定。另一方面，这种量化的政绩考核指标也导致政策执行过程不受司法约束，容易忽视当事人的权益。比如，在完成计划生育指标或降低犯罪率等方面，有的地方政府滥用权力来执行政策，严重损害了公民权利。

## 五、中国政策制定过程的利弊

从比较的角度来看，中国制定政策的方法似乎不同寻常：政府的行动计划常常是以试验的方式启动，往往不用过多顾及是否有法律法规作为依据，之后在试验过程中会出现执行、适应、修改、再执行的反复，因此，政策制定过程始终处于不断变化和调整的状态，被批准的行动计划也会发生变化，国家行动的轨道可以修改。与西方以法治为主导的政策制定过程相比，中国的政策制定方法有更多的不确定性和不可预见性。

无论是“游击式”政策风格还是分级制试验，中国的政策制定过程都是建立在中央和地方互动这样一个基本模式之上，即中央确定政策目标，政策工具却是由地方政府摸索和尝试，最后才在全国范围内推广。因中国地域辽阔、各地差异较大，这种反复试验及不断反馈的机制非常适合采用多样化的政策工具和培育不同的动员组织模式，这让中央政府无论面对何种情况都能找到相应的政策工具。一方面，中国是中央集权和层级制管理；另一方面，中国允许地方政府发挥主动性进行政策试验，这种中央和地方互动的制度安排充满张力、高度灵活，但同时也有脆弱性，特别是当中国共产党高层出现意见不合或地方要求更大的自主权时，容易导致政策执行过程的中断或停滞。

总之，无论是中国的政治体制、政治决策还是政策或是规划，都不能简单视为单一的、彼此分割的、起草文件的一个结果，而是应该将其视为一系列意见、文件、试验反复执行和调整的过程，是一个受各种互动和反馈机制所驱动的过程，而不是照规章或职责运行的过程。这种灵活的政策过程让一个威权体制变得有活力和弹性。

从历史的角度来看，中国的政策制定过程靠的是一种实践经验学习能力，这种学习能力与历史上其他一党执政的国家相比也是少有的。但是这种学习却是严格工具化的、是以问题为导向的，随时可以中止并受到控制。这种学习不涉及权力结构的改变，不影响中国共产党的领导。因此，中国政府体制中所欠缺的权力制约与法治保障是无法通过上面所描述的政策制定和执行过程来弥补的，而只能是进行局部的改善。

---

1. Nassim Nicholas Taleb，*The Black Swan:The Impact of the Highly Improbable*（London:Penguin，2008）.
2. Jennifer Gandhi，*Poftical Institutions under Dictatorship*（New York:Cambridge University Press，2010）;Jan Teorell，*Determinants of Democratization:Explaining Regime Change in the World，1972—2006*（New York:Cambridge University Press，2010）;Milan W.Smolik，*The Politics of Authoritarian Rule*（New York:Cambridge University Press，2012）.
3. Steven und Lucan Way Levitsky，*Compeitive Authoritarianism:Hybrid Regimes after the Cold War*（New York:Cambridge University Press，2011）;Larry，Diamond，“Thinking About Hybrid Regimes，”*Journal of Democracy*，Vo1.13，No.2（2002），pp.2135;Wim Naude，Amelia U.Santos-Pauline and Mark McGillivray（eds.），*Fragile States:Causes，Costs，and Responses*（Oxford，UK:Oxford University Press，2011）.
4. Valerie Bunce，*Subversive Institutions:The Design and the Destruction of Socialism and the State*（New York:Cambridge University Press，1999）;Archie Brown，*The Rise and Fall of Communism*（London:Bodley Head，2009）.
5. Michael Howlett，M.Ramesh，and Anthony Perl，*Studying Public Policy:Policy Cycles and Policy Subsystems.3rd edition*（Toronto:Oxford University Press，2009）.

6. Dani Rodrik， *One Economics， Many Recipes*（Princeton， NJ:Princeton University Press，2007）.

7. Sebastian Heilmann and Elizabeth J.Perry（eds.），*Mao ' s Invisible Hand.The Political Foundations of Adaptive Governance in China*（Harvard University Asia Center，2011）.

## 第一章

# 中国的适应性治理：比较政治中的“红天鹅”[注]

在毛泽东逝世之后的30多年里，不断有人预言中国政治体系将崩溃。东欧剧变、苏联解体之后，中华人民共和国虽然保持了政权的稳固，但是各种唱衰中国的论调并没有消失。[注]这些年我们甚至看到以此论调为题的书籍纷纷面世，譬如《中国即将崩溃》（*The Coming Collapse of China*）、《中国陷入转型困境》（*China's Trapped Transition*）、《中国：脆弱的超级大国》（*China:Fragile Superpower*），听起来稍微乐观一点的则有《中国的民主前景：它将如何发生并将走向何方》（*China's Democratic Future:How It Will Happen and Where It Will Lead*）。[注]

与此同时，改革开放后中国经济实现了高速增长，这让一些人对随之而来的政治转型充满期待。他们想当然地认为，随着社会动荡的不断加剧，要保持经济增长就必须抛弃“过时”的共产党领导体制，采用自由民主制度。然而，一个又一个十年过去了，中国共产党并没有像这些唱衰论调说的崩溃了，与此相反，经受了1976年毛泽东逝世、1989年政治风波、1997年邓小平逝世以及2008—2009年少数民族骚乱等事件的考验，中国政府能够越来越娴熟地应对诸如领导权交接、群体抗议、行政改革、法治建设以及融入经济全球化等各种复杂的挑战。在各种挑战面前，中国政府显示出卓越的应对能力，先后成功抵御了1997—1998年的亚洲金融危机、2003年的“非典型肺炎”，以及

2008—2009年的全球经济危机，等等。这些危机往往会给许多脆弱的政权敲响警钟。

需要明确的是，中国这种经济快速增长实际上代价高昂，其中最明显和最严重的代价也许是现今中国面临的诸如官员腐败、消费者权益保护不力以及环境破坏等问题。

中国共产党还会统治多久？很多人在预测。历史上发生的偶然事件多变难测，这让预测毫无价值。我们也不准备猜测未来中国政治体系会发生怎样的改变，这种改革远景还是留给中国的决策者与改革家来描绘更为适当。作为社会学家，我只想重新审视中国经济腾飞的真实原因，或者更准确地说，分析中国共产党能长期执政的政策机制是什么。[注]过去30多年中国共产党是如何带领中国实现快速和深远的经济和社会转型的？为应对改革开放后最快的经济增长所带来的挑战，中国政府运用了哪些治理措施和操作流程？毕竟，经济转型不仅带来更多财富和全球影响力，也导致收入和地区发展不平等加剧、环境污染等严重问题。

## 一、中国犹如一只“红天鹅”

政治学界对政权分类和政体变迁的传统研究是建立在二元对立的系统论基础上，这种源自冷战时期的分析框架往往关注“从独裁体制到民主体制”“从计划到市场”等这类问题，却没有关注共产党政权所具备的“适应性”这一概念。从制度上看，共产党执政的体制被认为是僵化不变的体制，不具备在行政组织、经济协调、技术创新以及国际竞争等方面进行自我完善的能力。[注]传统的政治学研究理论无法帮助我们理解一个有创新能力和竞争力的强大中国及其背后所蕴含的动力，即使我们赋予这些传统理论新的内涵，也难以摆脱其时过境迁的局限。[注]

中国没有走上西方社会学家和民众所预期的道路，市场化也未谱出民主化之乐章。尽管毛泽东时期经常采用的意识形态控制、斗争运动、有组织的依赖（organized dependency）[注]等方式，已经让位于现今更规范的行政管理模式，在很多领域甚至出现了政治协商的治理模式，但中国至今没有向多元的选举民主制转变，依然是一个中国共产党领导的多党合作和政治协商制的国家。在我们看来，中国虽然受苏联模式的启发建立了诸多正式制度，但政府在实行治理的时候，却使用了一套自己独创的方法，这些方法有的源自革命时期和建设时期，有的则是改革开放后在有选择地借鉴国外经验基础上形成的。正是这些治理技巧为一个难解之谜——中国为什么没有进行政治体制改革，仍取得了惊人的经济成就——提供了新的答案。

虽然中国政府引进了市场机制，但其仍然通过掌握公共财产的所有权、经常性的行政干预以及任命企业高管等方式控制着关键产业（包括基础建设、通信业、金融业等）的“制高点”。由此看来，中国的发展模式从根本上有别于英美式的市场化加私有化范式。另外，中国的发展模式也与日本、韩国等国家主导的“发展型国家”大相径庭。控制国有企业和公共财产、任命企业高管这些做法对日韩两国的经济发展所起的作用微乎其微，另外，日韩两国是在经济发展到一个成熟阶段后才开放对外贸易，这与中国在改革之初就实施对外开放显然不同。[注]

我们将在下文详细说明，中国共产党在不断变化和不确定的环境下维持治理的主要方法可以追溯到其早期的革命经验，这些治理技巧深受毛泽东及其追随者的思想的影响，他们将政策制定视为一个不断变化、解决矛盾、持续试验和随时调整的过程。这些治理技巧实际上反映了一种独特的思维方式和方法，这与其他政体更倚重行政机构和立法机构的治理模式形成鲜明对比。

过去30年中国所经历的特殊发展道路，不仅对研究中国者来说是个谜，同时也为比较政治研究出了一道难题，当下流传甚广的现代化

理论、民主化理论以及政府转型理论对解释改革开放后的中国充其量只提供了一束微光。[注]

中国犹如一只“红天鹅”，对现有的社会学理论提出了挑战。[注]中国共产党执政的政治韧性，加上快速增长的、具有国际竞争力的、融入全球分工体系的国民经济，使得中国成为一个非同寻常的、难以预测的重要案例。中国潜在的巨大冲击不仅会影响世界政治和经济实力的分配，也会影响全球关于发展模式的讨论。用社会学方法论的术语来说，中国罕见的发展轨迹“无论是作为自变量还是作为因变量，对研究都具有极其重要的价值”。[注]就这点而论，中国对政治变迁的传统理论和模型都提出了挑战。

由于以往的学者总依赖从他们较为熟悉的那些历史路径中衍生出来的概念和理论去研究中国，因此他们常常把富有潜力的创新之举视为谬误、例外、极端，甚至是死路一条，因而排斥它、忽略它。但是，如果中国实际上正是在探寻一条独特道路呢？如果中国因其经济体量、发展历史和让世人惊讶的成就，自创一些前所未有、对西方来说闻所未闻的治理手段，结果又会是怎样呢？中国过去30年所采用的制度性和政策性的解决办法是否只是一种过渡手段，我们尚难确定，但这些办法到目前为止相当有效，单从这点来说，中国就值得社会学研究者密切关注。假若这些方法或手段长久发挥作用，它们肯定也会引起更多人的广泛关注。

在这里我们既不歌颂也不否定中国的改革成就，我们只是力图客观地认识和理解它，这就需要我们首先探索中国各种治理方式最初形成的源头。我们将在书中证明，中国治理方式的最初源头乃根植于毛泽东时代丰沃的土壤里。目前大部分研究往往局限于改革开放时期，很遗憾，这种割裂历史的研究方法忽略了中国发展动力的关键来源。所以，我们决定把研究的时间跨度延伸到中国革命传统成型时期（1927—1949年）和改革开放前的社会主义建设时期（1949—1976

年），找出当时政策制定和实施的过程以及方法，即我们称为“毛泽东时代”的治理方式。[注]

这些治理方式在毛泽东领导的长达半个世纪的历史过程中也曾演变出各种形态。譬如，富有毛泽东个人特色的群众动员方式，在1949年中国共产党取得政权之前和之后的某些阶段，受到了苏联的官僚治理方式的冲击。毛泽东推行的国家治理方式虽然在屡次矛盾冲突中获胜，但中国老百姓并未从中获益。“大跃进”就是一个典型的例子，这种靠全民运动发展经济的模式最终得不偿失。采用革命的手段来治理经济，成败的关键在于领导和意识形态，这二者决定了最终结局是破坏性的还是建设性的。

## 二、制度主义学派的流行解释

在解释中国为何具有令人迷惑的活力的时候，许多学者最先都是关注制度因素。黎安友（Andrew Nathan）认为，中国政权之所以有惊人的韧性，可归因于权力交接的制度化和对派系之争的遏制，以及成功运用多种“导入机制”（input institutions）来培养对政府的高度认同，这些“导入机制”包括地方选举、信访制度、人民代表大会、行政诉讼、大众媒体等。[注]沈大伟（David Shambaugh）也认为，中国共产党本身是相当强大并有韧性的政党，一系列的党内改革以及其他影响到政治、社会和经济领域的改革都有益于加强中国共产党的执政能力。[注]巴里·诺顿（Barry Naughton）和杨大利指出，中国保留了中央领导与控制的核心要素——“党管干部”制度，这种中央任命领导干部的人事制度是加强国家统一的最重要机制。[注]魏昂德（Andrew Walder）则发现，虽然自毛泽东时代起，中国党政体系的人员构成发生了显著变化（比如受教育程度明显提高），但其组织结构却一直非常稳定。[注]

上述这些学者关注的是正式制度，而另一些学者则强调非正式制度所发挥的作用。譬如，蔡欣怡（Kellee Tsai）认为“非正式的适应性制度”的作用很重要，如私营企业家暂时将其企业注册为集体所有，从而使中央政府能合法地推出改革举措，这种灵活的做法间接巩固了政权。[注]蔡晓莉（Lily Tsai）则发现，地方“非正式的问责制度”（如社团和宗族）在中国农村地区具有提供公共产品的作用，据她分析，这些对社会具有凝聚作用的团体（成员既有普通村民，也有当地干部）对支撑中国农村基层社会发展越来越重要。[注]

要全面回答“为何共产主义体系在中国至今仍有这样的韧性”这个问题，不同时期不同领导及他们所面对的挑战不同，得到的答案也有所不同。我们不否认正式制度或者非正式制度所起的作用，但是为何在众多共产党执政的国家中，唯有中国从这样的制度安排中受益？毕竟，理论中的共产主义体系被定义为具有以下共同特征的制度结构：列宁主义政党、集体化生产、计划经济、中央控制的宣传机器以及公共安全机构等。那么，是什么造成当代中国和其他前共产党执政国家之间的差异呢？为何只有中国能容许存在这么多的非正式制度呢？与苏联和东欧国家相比，为何中国不仅安然渡过了1989年政治风波，而且仅以一代人的时间就在经济和社会领域取得了如此惊人的成就呢？

我们相信，中国之所以取得如此非凡成就，很大程度上是因为中国共产党创造性地继承和发展了中国革命传统中一些成功的经验。与苏联和东欧国家不同，中国共产党夺取政权之前，历经了近30年的革命和斗争。在如此漫长的过程中，中国共产党被迫从大城市转移到偏僻的农村地区，然后又万里长征从南方徒步跋涉到西北，在极其艰苦的环境中，他们为了适应各种挑战，积累了许多宝贵的经验教训。毋庸置疑，这些丰富的革命经验让中国共产党取得了巨大胜利，同时也在新中国成立初期的建设过程中走过弯路，甚至有过惨重的失败经历。[注]比如，20世纪50年代和60年代，中国共产党曾发动各种群众运动，有的运动提高了人民的识字水平，改善了基本医疗状况，但有的

运动造成了最严重的饥荒和环境破坏。[注]然而，鲜为人知的是，这些革命经验至今仍发挥着重要作用，影响着毛泽东之后的几代中共接班人。[注]

尽管共产党执政的国家在制度上存在共性，但从革命年代发展到今天，中国走的是一条与众不同的道路。与苏联及东欧国家不同，毛泽东领导下的中国独具特色，表现出一种独特的追求政权稳固的政策风格，一种不断试验和改革的政策风格，用他的话就是“不断革命”。1949年后毛泽东满怀热情继续开展革命，他所采用的方式是独一无二的，虽然具有超越客观经济基础的一面，但也有打破传统模式创新发展的另一面。在漫长的革命历史中，中国共产党形成了一套“游击式”的政策制定方法[注]，这套方法包含了一系列兼具主动出击和迂回调整的策略，用以应对突如其来的变化和不确定性。这套方法如果在新的政治领袖手中，服务于不同的政策目标，结果就会大不相同。例如，在战争年代，毛泽东鼓励各根据地在维护中央权威的框架下发挥地方积极性，这一做法被毛泽东的接班者用在经济建设中，结果成效显著。

虽说某些前共产党执政的国家也曾提议进行大刀阔斧的改革，但与这些国家不同，马克思列宁主义政党自上而下的政党组织结构和计划经济没有成为中国共产党长期固化的传统，相反，中国共产党驾轻就熟，很快适应了国内经济改革和全球市场竞争的大环境。我们认为，产生如此显著差异的一个主要原因是中国共产党人乐于接受新知识和探索新方法。我们相信，这一特质很大程度源自同样的政策机制，即曾帮助中国共产党在漫长的革命斗争中不断取得胜利的那些政策机制。

从制度的角度来看，中国符合“威权的共产主义体制国家”的标准定义。然而，中国庞大且实行层级制管理的政治体系却被灵活的政策制定和实施过程赋予了活力，中国的政策制定和实施过程中包含了大量自下而上的参与和互动机制，远远超过了其传统体制结构给人的印

象，这种特殊的政策制定和实施策略就是中国能够保持韧性和适应性的基础。

# 三、政治韧性和适应性治理

我们所说的韧性和适应性是什么呢？韧性是指一个系统在经受冲击和干扰的同时“仍可维持其本质上相同的功能、结构、反馈，以及自我认同”的能力。[注]而适应性则是指“一个系统内的行为主体”通过其有意和无意的行为和互动“增强韧性的能力”。在此意义上，适应性的基础乃是反应的多样性，即行为主体通过反应、酝酿、准备、先发制人等各种行动和步骤，不断地接受各种内在和外来的挑战并进行调整。这些有关韧性和适应性的定义着眼于行为主体的能动性，而把制度当成一个次要因素。因为适应性依赖于人们随时准备冒险进入陌生环境开展行动与尝试，以及应对不断变化的环境，所以行动和认知过程是关键。

美国制度主义经济学家道格拉斯·诺斯（Douglas North）把适应能力视为发展的核心。他指出，无论是政治体系还是经济体系，那些能让行为主体尝试不同方法的制度和规范，不管是正式的还是非正式的，都会提高行为主体的适应能力。突破发展瓶颈、化解突发危机以及把握新的机会，这些都需要有充分可行的备选方案。[注]纳西姆·塔勒布则为适应性治理提出一种新的解释，他认为，制度创新能力的高低并不取决于其所处系统的特性（如市场或计划、民主制度或专制制度），而是取决于该系统能提供多少“最大限度反复试错”的机会。无论在什么样的政治经济体中，反复试错都需要有一种开放的态度，允许适时在制度、过程及行为主体等诸多层面尝试不同的做法，以发现解决问题的新颖方法。在非民主国家，如果统治者愿意下放发展新知识的权力，也可能出现反复尝试新方法的机制[注]。发展经济学家丹尼·

罗德里克（Dani Rodrik）认为，这种反复试错的机制乃是发现政策备选方案的关键所在。如果将之与特定国情相融合，并使其适应不断变化的全球环境，这种机制便有潜力推动经济和社会向前发展。㊟在接下来的章节，我们将讨论为何中国独特的政治环境有助于实行这种反复尝试新方法的机制。

## 四、回溯式研究的潜在意义

为了解释中国政体所具有的适应性，我们有必要对中国共产党在毛泽东领导下所形成的历史经验和治理技巧，以及毛泽东之后的领导人对这些传统经验的保留、发展和创新做一番回顾。我们并非简单对比历史与现实，而是关注毛泽东时代所形成的具体治理机制，以及之后中共领导人对这些机制的继承和发展，力图找出革命先例与当下实践之间的特殊关联。这种研究方法与制度史研究略为相似，即我们考察的乃是政策轨迹的延续和变迁。但与制度史研究不同的是，我们从分析当前中国政策场景的特征入手，往回追溯它们曲折的历史源头；我们不打算像制度史研究者那样还原所谓“路径依赖”的制度演进过程，也不假设制度必然沿着先前的一些“关键时刻”所设定的轨迹不间断地往前发展。㊟而是用回溯式研究方法探讨各种政策领域的治理机制。

回溯式研究方法的一个主要优势在于其开放的研究设计。相较于预定论式的、预设结构的研究过程而言，回溯式研究更容易把新出现的行为主体、利益或者意识形态融入研究之中。而且，这种研究方法可以避免当前各种关于中国转型的研究中普遍存在的预设目标倾向（如痴迷于寻找“真”的市场经济或者“真”的民主制度在中国发展前景的征兆），并为有可能出现的非常规机制、被忽视的行为主体、出乎意料的互动，以及毫无来由的干扰保留空间。我们不执着于我们熟稔

的西方模型，也不把自己局限在过往的经验中，相反，我们将兼容并蓄，把中国的近现代历史视为一个纯粹的不确定的发现之旅。

通过这一开放式研究，我们发现当今中国存在一种由毛泽东时代、后毛泽东时代以及学习借鉴国外经验所交织组成的复杂治理机制。从毛泽东时代的“社会主义建设”到后毛泽东时代的“改革开放”，中国在“转向”民主的未来时并不是简单地抛弃它昔日的革命历史。相反，毛泽东之后的一系列继承者都想方设法制定一套适用威权统治的新做法，这套做法能够应对各种挑战，如各种严重的社会不公和日益增长的地区贫富差异等问题，也能淘汰过时失灵的制度。当然，我们并不认为研究中国革命历史的起源会告诉我们需要或想要了解中国政权韧性原因的一切答案，但我们坚信，这一特殊视角会为目前盛行的研究方法提供重要的补充，甚至在某些情况下可以起到纠正作用。

## 五、制度可塑性和政策风格的连续性

在过去的20世纪，中国政治体系的一个显著特征就是制度和政策常常变动。除了极少数的核心制度，如被巴里·诺顿和杨大利认定为中国政体支柱的共产党干部层级制度，罕有制度能纵贯整个共和国历史。[注]党内组织、政府机关、司法机构时常调整重组，有时力度还挺大。[注]与机构改革相比，政策反复更是司空见惯。直到1992年中国领导人确定走“社会主义市场经济”的发展道路之后，这种情况才有所改善。

如果制度和政策在共产党领导下如此不稳定，那我们从何处寻找持续性和指导性原则呢？如果中国的管理体系本身的“自动驾驶”程序在处理危机或执行政策时失灵，政治决策者该如何应对这种状况呢？要回答这些问题就涉及“政策风格”这个概念。“政策风格”属于公共管理学的一个重要概念，我们把它理解为“政府为完成政治任务所运用的

一套指导方法”。[注]“政策风格”为研究当代中国的政治连贯性和政策变迁提供了一种新的视角。由此，我们会发现，中国的各项制度和政策虽然历经多次变动，但中国共产党的“政策风格”却保持了惊人的稳定性，甚至跨越了所谓的“毛泽东时代”与“后毛泽东时代”之间的分水岭。

我们不是要把“政策风格”这个新的抽象的西方概念强加于中国，而是发现中国政府工作中常常提到“作风”这个词。“作风”是指在政治决策或行政管理过程中沿袭下来的常规和习惯，它们既没有被正式制度化，也没有被反思总结过，却包含一整套解决问题时普遍使用的方法。从这个意义上说，“作风”与“政策风格”极为相似。[注]这是一个非常罕见的西方概念与中国实践相重叠的例子。

政策研究曾经是西方学界研究中国政治的支柱，但近年来被“公民社会”“社会运动”“权利意识”以及其他随市场经济发展而兴起的新现象的研究所淹没。与难以接触到的中国政治精英相比，这些新兴现象的相关研究资料相对容易获得，学术研究兴趣转移或许正肇因于此。很遗憾，西方研究者失去对政策研究的兴趣，政策制定与实施过程是政策研究的一个重要内容，它将正式的层级制度和非正式的人际网络、市场交易以及社会互动联系起来，无论是对实证研究还是对理论分析来说，政策研究都是一个重要的方法。政策研究不仅对解释中国的政治互动模式和规则制定过程起到重要作用，而且对解释中国的市场经济和社会变迁趋势也不可或缺，毕竟，在中国无论是经济发展还是社会稳定都离不开政府的“有形之手”。

## 六、“游击式”政策风格

以往的研究常把中国历史上特殊的制度和政策的多变归因于最高领导层的认知变化或彼此之间的认识分歧。[注]但我们认为，这种行为

反映了一种更深层次的政策风格，在很大程度上源于游击战和革命动员中逐渐形成的经验。因为要在艰难的环境中谋求生存，战胜种种几乎不能克服的困难，这些经历使毛泽东与其战友们推崇灵活性甚于稳定性。

中共领导人之所以形成“游击式”政策风格，是因为政策主体的能动性以及制定和执行政策的独特方法能够保证在变幻莫测的革命战争环境中夺取最大的胜利。注战争年代结束后，这种政策风格被传承下来，并在“社会主义建设”和“不断革命”的时代，“四个现代化”“改革开放”“社会主义市场经济”“入世”等过程中发展演化成一套灵活多变的方法，用以应对政府治理转型中的各种情况。这个被我们定义的“游击式”政策风格一直影响至今，从而使中国共产党的治理模式既有灵活的一面也有变化不定的另一面。

事实上，不但毛泽东和邓小平熟悉这种“游击式”政策风格，经历过战争年代的那一代领导人（包括胡耀邦）都被它打上了深深的烙印，直到20世纪90年代初他们仍主导着中国政治。革命早期，中国共产党力量微弱且前途未卜，在与其他政治力量进行军事对决中处于弱势地位，而弱势一方想要夺取胜利就必须隐秘、灵活和出奇制胜。夺取政权之后，中国共产党成为执政党，但仍保留了灵活应变的处事风格。毛泽东认为，政治和战争本质上是相通的，并在1958年明确指出：“战争是特殊形式的政治，是政治的继续，政治也是一种战争。”注

之前很少有西方学者关注中国“游击式”政策风格的历史传统。注毛泽东在1938年发表的《抗日游击战争的战略问题》一文中，曾对游击战术做出简洁明了的定义，注这个定义同样适用于当代中国政策制定过程。除了众所周知的统一领导和广泛的群众动员（即“群众路线”）相结合之外，“游击式”的政策风格还建立在以下认知基础之上：

•永恒流动和持续变化是政治和权力的常态，即使是建立机构，也不能有效中止或疏导这种态势。

•政治决策也应该处于随时可以变更的状态，尽量避免强制性约束（如通过个人事先承诺或者签订法律契约），以便为政策修订留有余地。

•决策是一个主动灵活和反复调整的过程，“制定是一个过程”。(注)

•死板、呆滞的用兵办法易为敌军发现，因此应避免。

•不相信理论和抽象的模型，新的工作方法应从具体的情况和实践经验中总结而来。

•战略性决策由高层领导做出，具体组织和执行则由各地积极主动地独立完成。

•主动利用政治力量之间和社会内部的矛盾制造有利机会，实现既定目标。(注)

•毫不犹豫地利用突如其来的机会，削弱甚至消灭对手；根据实际情况建立或中断盟友关系。

•尽量减少发动新战争的风险，只有在对自己最有利的情况下才可以发生正面冲突。

游击战争中形成的政策风格因没有问责制的约束在本质上存在一些负面效应，但从适应性角度来看，这种风格却产生巨大的创造力，因为这种风格对决策者提出以下要求：

•不断检验和发现现有状况的局限，抓住每一个可能的机会使形势向有利的方面转变。

•牢记核心战略目标，但在选择战术和作战手段时，尽可能灵活务实。

•不管是传统的、非传统的，还是从国外借鉴的战术和组织方式，只要可利用，就反复尝试直至满意。

•随时随地寻找和利用有利机会，以增强政治实力，实现战略目标。

我们也可以把由以上这些特征形成的政策风格理解为一种追求变化的“推动和摄取”（push and seize）风格，它与现代民主法治国家以稳定为导向的“预期和监管”模式的政策风格截然不同。后者试图营造一种环境，在这种环境里政治领袖可以事先预估其行为后果，并为此承担责任，而前者则在一定程度上应合了“商场如战场”这一论调，跨国企业家们在他们所著的关于市场竞争的著作中往往存在这种论调。注

在这种“游击式”政策风格中，政治问责往往让位于领导人的灵活性，这一点从毛泽东所提倡的“政治挂帅”中就可以反映出来。理论上，下级要服从上级领导；但在实际工作中，上级对下级的指挥却并不是绝对集中、面面俱到，下级如果不严格执行上级指令，在具体行动中，根据游击战争一般集中、具体分散的原则，加大独立自主的权限也不会受到相应惩处。我们发现，改革开放后的基层政府官员普遍具有企业家精神，兼具实验者和灵活变通的特点，他们在官场步步高升的同时还获得了物质的满足。

毛泽东将游击战术转化成一种政治治理方式，是出于马基雅维利（Machiavelian）式的计算。正如迈克·奥克森伯格（Michel Oksenberg）指出的，“毛泽东的治理方式……（在于）努力地控制……并通过规定沟通方式、人事任命和军队部署或制定政策……以避免被固化的行政机器所局限……毛泽东不得不运用非正式的手段（如利用群众基础）或反官僚机构的方法（如群众运动）来使那些正式机制正常运转”。注

实际上，“游击式”政策风格不但与民主国家的制度规范如政治问责制、法律连贯性和程序稳定性等截然不同，而且与苏维埃共产主义传统所强调的正规官僚体制也完全不同，在毛泽东时代，苏联式的官僚体制与毛泽东的个人风格曾发生过激烈冲突。[注]虽然行政层级体制在后毛泽东时代逐渐稳固，但周期性“整改”和结构调整仍然是中国政治的一个显著特征。[注]强制性的自上而下的政治举措和各种运动经常扰乱了政府机关的日常工作，甚至导致机构重组。

除了对政治问责和程序可预见性产生负面影响之外，“游击式”政策风格对西方国家所理解的中央和地方的互动关系及地区间分配也带来了困难。为了最大限度地提高中央领导层的灵活性，减少其在具体事务方面对下级的干涉，不同级别之间的任务分工不够明晰，制度化程度也较低，结果是地方政府无法从中央得到稳定连贯的支持，常常只能自己想办法应对具体情况。虽然这样能使地方政府不断创新，但也导致了地区间差异扩大，以及“地方政府资金不足”等问题。[注]

若回溯比中共党史更久远的中国历史，我们可以看到，“游击式”政策风格与中国传统思想一脉相承。特别是中国传统思想中强调以灵活的、辩证的、有谋略的手段来解决普遍存在的冲突和对立。[注]中国古代经典《易经》认为，世界是不断变化的，是由相互对立因素不断相互作用所驱动的。《孙子兵法》阐述的军事法则也反映了相似观念：“兵者，诡道也。故能而示之不能，用而示之不用，近而示之远，远而示之近。”江义恩（Iain Johnston）把中国的谋略文化称之为“战备范式”（parabelum paradigm），认为冲突是普遍现象，“绝对灵活性”在战争中是一种优势。[注]受这些传统文化和思想的影响，中国的领导者似乎更倾向于形成一个与西方民主政治家不同的战略观。

# 结论

无论是从正面还是负面的角度来考察毛泽东时代的思想遗产，均可以发现，“游击式”政策风格对当代中国的政治实践具有深远影响。当前中国在政治、法律、社会和经济等主要政策领域所运用的治理策略和方法都能在毛泽东时代中找到历史根源（见表1.1）。

**表1.1 起源于革命时期和毛泽东时期（1927—1976年）的治理方式**

| 政治和行政领域 | 司法领域 | 社会领域 | 经济领域 |
| --- | --- | --- | --- |
| 制度可塑性；强大的非正式网络；不健全的法律规章 | 司法是推行党的政策的工具，并可以调整变更 | 基层实践和实地调研作为国家政策制定过程的传导机制 | 中央制定政策目标，地方制定政策工具 |
| 中央与地方在提出政策建议上的不平等；政策形成以试验为基础 | 在政策执行中，以党的领导为核心 | 政策实施采用受国家操控的运动形式 | 因地制宜执行政策 |
| 中央与地方互动的制度化程度低；禁止地方政府联合 | 强调调解，不拘形式，从道德角度来解决纠纷 | 控制社会两极分化；精心选择目标和步骤维护社会稳定 | 通过试点来形成经济政策 |
| 广泛开展宣传工作；积极制造舆论 | 司法民粹主义与司法专业主义 | 酌情维系社会群体、社团组织与党的关系 | 用干部绩效考核来完成“硬指标”（GDP） |
| 政治运动；用群众上访来约束官僚懒政 | 试验性规制和立法 | 用“树立典型”来引导和教育社会 | 把生产和投资作为解决短期经济瓶颈的方法 |

虽然当代中国受毛泽东时代的影响，但这并不是说“游击式”政策风格可以解释一切现象，这个风格也非一成不变。这种政策风格对政治问责制和法律体系产生了一定的负面影响，中国共产党也不可能靠这种政策风格来处理未来转型过程中所产生的各种政治和社会问题。

改革开放以来，中国共产党明显削弱了对意识形态的控制，也不再发动大规模的群众动员运动，这两个方面恰恰是“游击式”政策风格的核心。郑在浩（Jae Ho Chung）在研究中央和地方关系的历史演变过程中发现，毛泽东时代中央控制意识形态的效力如此强大，“以至于在组织遭到破坏和政府职能中断期间，依靠党员的自我约束依然能有效地确保上下一致，对地方的偏离行为也能做到明察秋毫”。[注]反过来看，群众的狂热或对意识形态的盲从也让政府对群众运动产生了依赖，在“大跃进”和“文化大革命”期间，群众运动甚至取代了政府管理。毛泽东之后的中国共产党领导人认为，灌输意识形态和发动群众运动是不好的传统，用这两种方式虽然可以加强共产党的领导，但无法实现经济现代化。正是基于这个认识，邓小平宣布中国将从经济建设为主，如今，在日常决策和行政工作中已经不再用意识形态鼓动群众，但党政宣传并没有销声匿迹。

在毛泽东时代，“游击式”政策风格时常会与政府依法制定和执行的政策发生冲突，这种冲突直到今天依然存在。自20世纪80年代以来，规范化治理一直是中国领导层所推动的一项核心工作。这期间，国家治理体系和法律体系不断发展完善，其规模和现代化程度大大超过以前。但在特殊时刻或处理关键问题时，传统的“游击式”政策风格和改进的“游击式”政策工具仍然发挥着重大作用，从危机来临时动员群众、中央与地方相互促进经济政策创新，到改革公共医疗体系，我们都能看到这个革命传统的影响。无论好坏，它在政治上仍然具有巨大影响，中国政府借此能够积极主动应对难以预测的复杂多变的外部环境。

我们在研究中并没有发现成形的“中国模式”，我们理解的“模式”是必须由各种可以复制的变量构成的。在中国，我们更多的是看到了一种灵活的、从大环境和具体情况出发、强调主体能动性的常用做法。通过这种做法制定和执行政策的前提是：接受无所不在的不确定性；愿意尝试和学习新事物，甚至包括向对手和外国学习；敏锐捕捉突如其来的机会，注重战略目标；有意忽略负面效应，对不友好的对手毫不手软。

鉴于政策制定和执行的“游击式”方法是经验性的、不可重复的，因而难以将之归纳为“非正式制度”(注)。制度学派认为，无论是正式制度还是非正式制度都是用明确的规范和规则使行动主体可以确定地预见彼此的行为，从而减少和避免不确定性。与此相反，“游击式”政策风格却是有意识地接受和利用不确定性，并力求从中获益。这种行为抱着一种克服和消灭不利因素的决心，而不仅仅是受制于它们。

“游击式”政策风格以改变现状和发挥政治主体能动性为政治议题，实质上是一种改革型的治理，这与那些自认为是先进和成熟的政体截然不同。后者强调巩固既有体系和制度，是一种维护型的治理。表1.2将这两种治理类型作为抽象的理论模型进行比较。

**表1.2 改革型治理与维护型治理之比较**

| | 改革型（游击式）治理 | 维护型治理 |
|---|---|---|
| 政策目标 | 超越现状 | 维护或逐步改变现状 |
| 制度结构 | 不固定的制度安排<br>行政层级间不断改变分工 | 固定的制度安排<br>行政层级间的分工由宪法规定 |
| 政策过程 | 政治能动性导向（“政治挂帅”，“推动和摄取”）<br>决策者有相当的自由裁量权 | 结构导向（严格的制度制约，“预期和监管”）<br>决策者受正式规章约束 |
| | 试验主义<br>通过政策试点积极应对不确定性 | 法条主义<br>制定详细的法律来限制不确定性 |
| | 尽量多地公开随机发现的新政策方案 | 尽量少地公开随机发现的新政策方案 |
| 适应能力 | 政策驱动（临时的、周期性的变动） | 以法律为基础（预先固定的）、市场驱动 |
| | 可以快速适应和“跨越”创新 | 渐进的“小步”调整 |
| 政治问责 | 追求政策灵活性最大化，允许下级或地方有独立自主的权限 | 作为法治基础而备受重视 |

有必要再次说明，中国灵活应变的政策风格并不是所有社会主义国家的共同特色。与中国相反，在斯大林时期结束之后，苏联和东欧国家便开始维护现状，用渐进的方式推行“小步”改进。他们努力巩固其统治，但并没有彻底改造的目标。正是基于这种不固定的制度安排，中国在适应经济改革进行调整的过程中，遇到的新问题要远远少

于苏联和东欧共产主义国家，虽然之前从赫鲁晓夫到戈尔巴乔夫也曾尝试过改革。[注]

中国和其他共产党执政的国家之间存在如此显著差异，但西方许多研究者却还在用制度主义分析框架和政权分类的方法来分析中国，这是很不恰当的。中国共产党的治理表现出极强的灵活性和适应性，并不是因为其制度基础（如东欧社会主义制度一样，中国的制度结构既庞大又分散），而是因为其政策风格，这种政策风格灵活多变，能够有效应对不断更新的发展任务以及不断变化的国内外环境。

试图将中国的发展经验硬套入传统的制度范畴，困难之大可想而知，中国的政治体制受到一些特殊的政策机制所驱动，而这些机制目前无法归类。我们尝试把研究转向这些不同寻常的（非传统甚至是独一无二的）和不断变化的政策机制，正是这些机制推动了中国在政治、经济、社会和国际关系等重要领域的发展变化。从更广泛的意义来说，政策创新能力也是值得更进一步讨论的议题，看看它是如何促进发展中国家、新兴国家和发达国家转变的。[注]

之所以对中国改革型的治理风格进行深入分析，不仅是因为它有助于解释中国的特殊之处，更是因为中国的治理模式对目前许多发达经济体来说是一种潜在的挑战。这些发达经济体努力想与21世纪的快速变化保持步调一致，却受制于现有的政治制度，[注]自我修正机制脆弱。中国独特的政治体制所拥有的适应性能力为西方国家提供了另一种可能。许多西方社会科学家偏好于现有的四平八稳的治理模式，认为资本主义的民主体制理所当然拥有政治稳定性和经济优越性。21世纪要求提高政策灵活性，加强民主体制的韧性，这就需要我们对20世纪所构想的民主体制的优越性进行反思，并对那些非民主体制的竞争对手，比如中国，所表现出来的创新能力有清醒的认识。

我们再次强调，中国“游击式”政策风格有一些根本缺陷，如政治问责制缺失，行政过度干预及分配不当导致地区和社会群体之间的紧张关系。从长远来看，中国“游击式”政策风格最严重的缺陷则在于片

面追求战略性政策目标（如经济增长或人口控制），而忽略了这些追求所带来的负面效应，特别是那些需要较长时间才会显现的后果（如环境破坏或性别比例失衡）。注

随着中国社会对政治问责制、法律权利、社会保障以及环境保护的呼声日渐高涨，民众对这种决策方式的容忍度可能会大大下降。对中国政府适应能力带来严峻考验的可能是一些影响广泛的危机，这些危机将把经济和社会的学习、政治和行政机构的反应能力以及群众对政府的支持逼到极限。

---

1. 原文名为《中国如何处理不确定性：游击式政策与适应性治理》，曾发表在《比较》2012年第6期，由作者和裴宜理（Elizabeth J.Pery）共同完成。阎小骏和周凯也参与了翻译工作，此次出版有少许改动和删节。

2. Roderick MacFarquhar，“The Anatomy of Collapse，”*New York Review of Books*”，Vo1.38，No.15（1991），pp.5-9;Jack A.Goldstone，“The Coming Chinese Collapse，”*Foreign Pofcy*，No.99（1995），pp.35-52.

3. Gordon G.Chang，*The Coming Collapse of China*（New York:Random House，2001）;Pei Minxin，China's *Trapped Transition:The Limits of Developmental Autocracy*（Cambridge，MA:Harvard University Press，2006）;Susan L.Shirk，*China:Fragile Superpower*（New York:Oxford University Press，2007）;Bruce Gilley，*China ' s Democratic Future:How It Will Happen and Where It Will Lead*（New York:Columbia University Press，2004）.

4. 本书沿用乔恩·埃尔斯特（Jon Elster）对“机制”（如政策、行政等）这一概念的定义：“频繁发生且易于识别的因果模式，一般发生在情况不明朗或后果不确定的条件下。”参阅Jon Elster、*Explaining Social Behavior:More Nuts and Bolts for the Social Sciences*，（New York:Cambridge University Press，2007），pp.36.

5. Valerie Bunce，*Subversive Institutions:The Design and the Destruction of Socialism and the State*（New York:Cambridge University Press，1999）;Archie Brown，*The Rise and Fall of Communism*（London:Bodley Head，2009）.

6. 即使增加“混合政体”这一政府类型，对理解中国的作用亦十分有限。参阅Larry Jay Diamond，“Thinking About Hybrid Regimes，”Journal of Democracy，Vo1.13，No.2（2002），pp.21-35;Steven Levitsky and Lucan Way，*Competitive Authoritarianism.Hybrid Regime Change atger the Post-Cold War Era*（Cambridge:Cambridge University Press，2011）.

7. Andrew G.Walder， *Communist Neo-Traditionafsm:Work and Authority in Chinese Industry*（Berkeley:University of California Press，1996）.

8. Mark Beeson，“Developmental States in East Asia:A Comparison of the Japanese and Chinese Experiences，”*Asian Perspective*，Vo1.33，No.2（2009），pp.5-39.

9. Elizabeth J.Perry.“Studying Chinese Politics:Farewell to Revolution?”*The China Journal*，No.57（2007），pp.2-5.

10. 这里的“红天鹅”衍生于“黑天鹅”现象，表示无法预知的偶发事件，具体参阅Nassim Nicholas Taleb， *The Black Swan.“The Impact of the Highly Improbable*”（New York:Random House，2007）.

11. John Getting，*Case Study Research.“Principles and Practices*”（New York:Cambridge University Press，2007），pp.101.

12. 中国官方并没有正式使用过“毛泽东主义”（Maoism）这一术语，而是用“毛泽东思想”来概括中国共产党在社会主义革命和建设中总结而来的集体智慧，在这里我们沿用西方广为人知的“毛泽东时代”（Maoist）来特指1976年之前中国的政治意识形态和领导纲领。

13. Andrew J.Nathan，“Authoritarian Resilience，”*Journal of Democracy*，Vo1.14，No.1（2003）.pp.13-15.

14. David Shambaugh，*China ' s Communist Party:Atrophy and Adaptation*（Washington，DC:Woodrow Wilson Center Press and Berkeley:University of California Press，2008），p.2and p.176.

15. Barry J.Naughton and Dali L.Yang（eds.），*Holding China Together:Diversity and National Integration in the Post-Deng Era*（New York:Cambridge University Press，2004），p.9.

16. Andrew G.Walder，“The Party Elite and China's Trajectory of Change，”*China:An International Journal*，Vo1.2，No.2（2004），pp.189-209.

17. Kellee S.Tsai， *Capitalism without Democracy:The Private Sector in Contemporary China*（Ithaca，NY:Cornell University Press，2007）.

18. Lily L.Tsai， *Accountability without Democracy:Solidary Groups and Public Goods Provision in Rural China*（New York:Cambridge University Press，2007）.

19. 相关具体案例请参见Ping-ti Ho and Tang Tsou（eds.），*China in Crisis*，2 volumes（Chicago:University of Chicago Press，1968，1969）;Michel Oksenberg（eds.），*China ' s Developmental Experience*（New York:Praeger，1973）.

20. 关于1959—1962年大饥荒及其政治影响，参阅Dali L.Yang，*Calamity and Reform in China:State， Rural Society， and Institutional Change since the Great Leap Famine*

（Stanford，CA:Stanford University Press，1996）;Jasper Becket，*Hungry Ghosts:Mao ' s Secret Famine*（New York:The Free Press，1966）;关于中国从20世纪50年代至70年代在基础教育和公共医疗这两个领域所取得的成绩以及与印度所形成的鲜明对比，参阅Jean Drèze and Amartya Sen，*India:Economic Development and Social Opportunity*（New York:Oxford University Press，1995）.

21. 李泽厚、刘再复.告别革命：二十世纪中国对谈录[M].台北：麦田出版股份有限公司，1999.

22. 这一术语是Roderick MacFarquhar在哈佛大学2008年7月举办的学术讨论会上，针对后毛泽东时代的政策实践发表评论时所使用。

23. 本段中的定义摘自Brian Walker et a1.，“A Handful of Heuristics and Some Propositions for Understanding Resilience in Social-Ecological Systems，”*Ecology and Society* Vo1.11，No.1（2006）:pp.2-3，8-9.

24. Douglass C.North，*Institutions，Institutional Change and Economic Performance*（New York:Cambridge University Press，1990），pp.80-81;*Understanding the Process of Economic Change*（Princeton，NJ:Princeton University Press，2005），pp.154.

25. Nassim Nicholas Taleb，The Black Swan:*The Impact of the Highly Improbable*（London:Penguin，2008），P.xxi;Sebastian Heilmann，Maximum Tinkering under Uncertainty:Unorthodox Lessons from China?*Modern China*，Vol.35，No.4（2009），pp.450-462.

26. Dani Rodrik把“发展”理解为一个大规模的自我发现的过程，详见Dani Rodrik，One Economics，*Many Recipes Globalization，Institutions，and Economic Growth*（Princeton，NJ:Princeton University Press，2007）.

27. 社会学界对“路径依赖”的批评，参阅Wolfgang Streeck and Kathleen Thelen，“Introduction，”in *Beyond Continuity:Institutional Change in Advanced Political Economies*，edited by Wolfgang Streeck and Kahtleen Thelen（Oxford:Oxford University Press，2005），pp.4-9.

28. 关于中华人民共和国历史上周期性大规模政府机构重组的详细资料，参阅国家行政学院编著的《中华人民共和国政府机构五十年1949—1999》（北京：党建读物出版社.2000）。

29. Harry Harding，*Organizing China:The Problem of Bureaucracy，1949—1976*（Stanford，CA:Stanford University Press，1981）.

30. Jeremy Richardson，Gunnel Gustafsson，and Grant Jordan，“The Concept of Policy Style，”in *Policy Styles in Western Europe*，edited by Jeremy Richardson（London:Allen and Unwin，1982），p.13;Michael Howlett and M.Ramesh，Studying Public Policy（New York:Oxford University Press，1995），pp.228-233.

31. 中国经济官员在与作者访谈中，把“作风”解释为与西方或苏联观念不同的政府行为，这些行为源于历史沿袭下来的政府工作流程之中。在欧洲，一个国家或部门的“行政风格”（administrative styles）对政策执行的影响已经成为政治学深入研究和激烈争论的课题。参阅Christoph Knill，“European Policies:The Impact of National Administrative Traditions，”*Journal of Public Policy*，Vo1.18，No.1（1998），pp.1-28.

32. Roderick MacFarquhar，*The Origins of the Cultural Revolution，three volurues*（New York:Columbia University Press，1974，1983，1997）;Frederick C.Teiwes，*Leadership，Legitimacg and Conflict in China:From a Charismatic Mao to the PoBtics of Succession*（Armonk，NY:M.E.Sharpe.1984）;Parris H.Chang.*Power and Policy in China*（Universitv Park:Pennsylvania State University Press，1975）;Jüirgen Domes，The Internal Politics of China，1949-1972（New York:Praeger，1973）.

33. 从制度学角度对这一共识的讨论参阅Kathleen Thelen，“How Institutions Evolve:Insights from Comparative Historical Analysis.”in *Comparative Historical Analvsis in the* Social Sciences，edited by James Mahoney and Dietrich Rueschemeyer（New York:Cambridge University Press，2003），pp.216-217;亦可参阅Paul Pierson，Politics in Time:History，Institutions，and Social Analysis（Princeton，NJ:Princeton University Press，2004），pp.38-39.

34. Michel Oksenberg，“The Political Leader，”in *Mao Tse-tung in the Scales of History:A Prefiminary Assessment*，edited by Dick Wilson（Cambridge:Cambridge University Press，1977），p.78.（这是1958年毛泽东在成都会议上提出来的，见毛泽东.毛泽东文集（第7卷）[M].北京.人民出版社，1999:374.——编者注）

35. 关于游击战争如何塑造了毛泽东时代（Maoist）的政策及政策制定过程，最具启发的研究有Samuel B.Griffith（trans.），*Mao Tse-tung on Guerrilla War*（Champaign:University of Illinois Press，2000;originally published in 1961）;Oksenberg，“The Political Leader，”pp.70-116;Mac Farquhar，*The Origins of the Cultural Revolution*，Volume 3，pp.326-330.

36. 关于中国共产党游击战争极具启发和最直接的来源是毛泽东所著的《抗日游击战争的战略问题》。文中强调了如何在不确定和威胁之下运用游击战争、中央命令的局限性以及地方实践的自主性。这一著作（部分内容成为Griffith研究中国游击战术的基础）体现了共产党对待战争和政治的主要方法，包括灵活的战术、可塑的组织以及正确的指挥。1949年之前，革命战争中把非常规军事和政治手段结合起来的重要经验主要收录在Gene Z.Hanrahan（comp.），*Chinese Communist Guerrilla Tactics，A Source Book（New York:Columbia University，1952*）.

37. 这是毛泽东1958年对“不断革命”的描述。本部分摘自Stuart Schram，“The Marxist，”in Mao *Tse-tung in the Sales of History*.edited by Wilson.pp.68-69.

38. Oksenberg，“The Political Leader，”pp.76-77.

39. 例如C.Kenneth Allard， Business as War:*Battlingfor Competitive Advantage*（Hoboken，NJ:John Wiley，2004）;Jack Welch，*Winning*（New York:Harper Business，2005）.

40. Oksenberg，“The Political Leader，”pp.86-87.

41. 关于官僚体制在中国政策制定中的作用，见Kenneth Lieberthal and Michel Oksenberg，*Policy Making in China:Leaders，Structures，and Processes*（Princeton，NJ:Princeton University Press，1988）;Kenneth G.Lieberthal and David M.Lampton，*Bureaucracg Politics and Decision Makingin Post-Mao China*（Berkeley:University of California Press，1992）;David M.Lampton，*Policy Implementation in Post-Mao China*（Berkeley:University of California Press，1987）.

42. 国家行政学院编著《中华人民共和国政府机构五十年》;汪玉凯等著《中国行政体制改革30年回顾与展望1978-2008》（北京：人民出版社，2008）。

43. 这一观点是蔡晓莉（Lily Tsai）在哈佛大学2008年7月举办的学术讨论会上的发言中提出的。

44. 一些研究对传统和当代中国战略思想作了详细说明，对作者很有启发，参阅François Jullien，*A Treatise on Efficacy:Between Western and Chinese Thinking*（Honolulu:University of Hawai‘i Press，2004）;Ralph D.Sawyer，*The Essence of War:Leadership and Strategyfrom the Chinese Military Classics*（Boulder，CO:Westview Press，2004）.

45. Alastair Iain Johnston，*Cultural Realism:Strategic Culture and Grand Strategy in Chinese History*（Princeton，NJ:Princeton University Press，1995）.

46. Jae Ho Chung，“Central-Local Dynamics:Historical Continuities and Instituional Resilience，”in *Mao ' s Invisible Hand:The Poftical Foundations of Adaptive Governance in China*，edited by Sebastian Heilmann and Elizabeth J.Perry（Harvard University Press，2009），pp.297-320.

47. 我们认同鲍·罗斯坦（Bo Rothstein）的警告：“如果‘制度’意味着一切，它则什么都不是。”多变的政策过程应与持久的、有条理的制度安排区别对待。参阅Rothstein，“Political Institutions:An Overview，”in *A New Handbook of Political Science* edited by Robert E.Goodin and Hans-Dieter Klingemann（New York:Oxford University Press，1996），pp.145;对制度变迁假设是静态的与线性的批判参阅Kurt Weyland，“Toward a New Theory of Institutional Change，”*World Pofitics*，Vo1.60，No.2（2008），pp.281-314.

48. Peter Rutland，*The Politics of Economic Stagnation in the Soviet Union.The Role of Local Party Organs in Economic Management*（Cambridge:Cambridge University Press，1993）.

49. 结构和主体能动性如何联结与平衡，社会学对大规模社会变迁的研究中曾探讨过这个问题，参阅Ira Katznelson，“Periodization and Preferences:Reflections on Purposive Action in Comparative Historical Social Science，”in *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*，editedy by Mahoney and Rueschemeyer，pp.270-301，especially p.282.

50. 关于这一争论，参阅Pierson，*Politics in Time* pp.30-31，40-41.

51. Andrew J.Nathan，“Authoritarian Impermanence，”*Journal of Democracy*，Vo1.20，No.3（2009），P.40.

# 第二章

# 从地方试验到国家政策[注]

在经济改革的过程中，中国政府表现出很强的政策和制度创新能力以及适应复杂多变的经济环境的能力。许多研究者指出，分散试点对此起到了关键作用。[注]中国的经济转型有一个特征，即在政策制定过程中，中央的政策制定者鼓励地方政府结合地方特点尝试各种解决问题的办法，然后将所取得的经验反馈到国家起草的政策中。许多经济领域里的政策改革，比如农村集体经济改革、对外开放贸易、促进民营经济发展、改革国企和规范资本市场，在制定过程中，试点方式都起了决定性的作用。在一些争议较大的政策领域，如国企破产，经历了二十多年反反复复各有侧重的试点之后，才最终通过了《企业破产法》。那些努力推进经济运行方式变革的政策制定者一次又一次通过试点的方法，顶住了企图维持现状的种种压力，掌握了改革的主动权。

“由点到面”是一种成熟的方法论，在中国存在这种注重本土特色的方法论意味着地方试验有其深厚的合法性，这种分散试验远远超过了其他威权政体的个别试验。中国“由点到面”的方法是指从个别“试点”发起的政策过程，这些“试点”由地方主导，在上级政策制定者的支持下展开实施。如果“试点”工作被证实对实现党和政府所制定的政策规划有利，上级领导就会从最初的试验中总结、提炼出“典型经验”，之后通过广泛和集中的媒体报道、高规格的经验交流会以及参观互访活动，将其加以推广，并号召更多地区学习效仿。这个推广过程也是进一步完善政策，并研究出适合推广的解决方案的过程。如果新方法

经过运行检验得到国家最高政策制定者的认可，就会在进一步修改后进入国家政策体系中。由此可见，这种“由点到面”的方法让地方政府有充分的空间，根据具体情况探索解决问题的模式，但确认、修订、终止以及推广典型试验的最终控制权始终掌握在最高层政策制定者手中。重要的是，中国采用政策试验模式，其目的在于探索新的政策工具，而不是用来设定政策目标，这一过程依然是在党的领导下进行的。注

尽管目前学术界对政策试验是政策和制度创新的一个关键机制鲜有争议，但它对中国采用这种政策试验方法的由来却一直没有明确的解释。迄今为止的研究都没有说明中国政策试验的模式是如何形成的，又是如何成为一种固定产生新的政策选项的方法的。在一个威权国家进行分散改革，其中必然存在一种特别的机制，它能使地方创新行为合法化，同时不触及上级对下级的控制。因为中国的中央和地方互动关系，不能用源自西方民主国家的模型来解释，如“联邦制的实验室”或“分权”，所以中国在各级地方政策试验中所使用的方法和话语体系在国际比较中显得与众不同。只有探究其历史根源才有可能找出重要线索，解释为什么以及在什么条件下能够推行地方政策试验，并逐渐形成一种普遍的领导方法和政策制定方法。

本章第一部分，我将详细说明中国共产党在革命战争时期通过地方试验形成转型政策的特殊经验。第二部分，我将论述地方试验的文化背景以及民国时期非共产主义人士在政策试验方面的开创性实践。第三部分，我将通过描述在特殊战争年代中形成的政策过程的完整步骤来说明中国当代政策制定过程的核心特点，政策制定者就是按照这些步骤找到了推进经济快速现代化的新政策工具。

## 一、革命战争时期的政策试验

历史经验对中国当代政策制定过程所起到的持续作用，可以从中国共产党开展政策试验的方式中得到证实。如今的政策制定者虽然一直都在使用政策试验的话语和方法，但他们通常并不了解其历史根源。㊟在中国改革开放初期，有人主张“激进”的试验，也有主张“谨慎”的试验，然而与试验相关的说法和方法却并非他们的发明创造，其历史渊源可以追溯到中国共产党领导的革命战争时期。

## （一）土地改革试验（1928—1943年）

1949年以前，中国共产党在各个革命根据地进行了一系列土地改革试验，比如1928年毛泽东在井冈山、邓子恢在闽西分别尝试用不同的方法进行土地改革的初步试点，由此形成了一套中央指导下的在不同地区进行政策试点的方法，同时这些试点也为后来中国共产党制定土地改革政策提供了最初的实践经验。中国史学家的近期研究以及参加早期土地革命的干部回忆录指出，最早应该是邓子恢提出“由点到面”的土地改革政策试验。其具体做法是：在挑选出来具备开展土地改革试验条件的“典型村”推行新的土地政策，取得典型经验，之后将其推广，并在推广过程中逐步充实完善政策。㊟在闽西根据地，邓子恢依靠发动当地群众，听取他们的可行性建议，取得了一些试验成果。同时党组织对试验成果进行检验，并最终决定是否进行推广。通过这种自下而上的方式，邓子恢制定出新的土改政策。到1930年，闽西经验通过党的出版物广为人知，并被毛泽东称为中央苏区执行土地政策“最值得各地效法的经验”，从此在苏区（1931—1934年）普遍执行。此外，闽西土地改革经验还被写入1943年2月在延安传阅的正式报告中，当时正好在深入讨论“由点到面”方法论。最终这一方法被提升成为中国共产党正式的领导工作方法。㊟尽管邓子恢没有创造“由点到面”这一术语，但是他坚持不懈地进行自下而上的政策试验，渐进地

推广典型，不断修订政策工具的实践，无疑影响了中共党内对政策制定方法的争论，尤其是对毛泽东有直接影响。

在中共江西苏维埃政权期间（1931—1934年），各根据地实施土改的情况差别非常大，加之中央对在农村开展土地改革运动的具体做法意见不一，而且也没有经验可循，于是只能在考虑不同地区多样性的基础上，鼓励各级党组织探索各种不同寻常的做法，形成不同模式让其他地区效仿。在这个基础之上，毛泽东撰写了有关“苏区模范乡”的调查报告，他用较长篇幅详细介绍了组织工作的技巧及对其他地区的适用性。当时虽然开展了各种各样的地方典型试验，但是推而广之的却只是零星的少数。1934年，中共江西苏区的兴国县凭借其在组织、教育和土地改革工作中取得的开创性成就受到了毛泽东的表扬，并在30年代后期和40年代成为其他试点地区的参考，该模式被称为“模范兴国”。毛泽东在江西期间完善了地方试验的组织方式，这一方式后来成为革命战争时期的工作方法之一：首先，派遣由骨干组成的工作组到挑选出来的各个地方，在这些比较小的范围试验新的土地改革措施；其次，通过改革实践来培养当地积极分子和潜在的新干部，并组织其他地方的干部和群众到这个示范点来参观；最后，把示范点的干部和积极分子派到新的试验地区，推广经高层领导认可的有益于党的方针政策的做法。一位当年土改时期的经历者回忆这种工作方法时，称之为“试点”工作。[注]然而，在中共江西苏区时期还没有使用“试点”这一试验术语，它应该是20世纪40年代才出现的。

抗日战争时期，延安成了中共中央的所在地。随着日军军事进攻加剧，许多分散于抗日后方的游击根据地（大部分处于中国北方）成为中国共产党领导的农民运动的中心，也成为各种群众运动和土地改革的试验区。其中一个主要的革命试验中心是位于山西和河北交界处的太行山根据地，许多该地区的中共领导人日后成为改革开放时期高层政策制定者。由于日军的袭击，地方军阀阎锡山以及国民党军队的反复无常，导致这个地区一直处于军事威胁和政治动荡中。1939年秋，辽县和武乡这两个县被要求以1934年“模范兴国”为榜样，在整党

建党、群众工作等方面为全区提供“典型示范”的经验，它们是直接向根据地党委汇报工作的“试验县”。“试验县”被要求尝试一种新的以民众协商为基础的“自下而上的工作作风”。不同党支部之间还进行了试点工作竞赛，落后的党支部被要求参观和学习先进党支部。当地积极分子还被评为“试点的劳动模范”，为了加强共产党基层群众的基础，拟定为6个月的试验时间再细分成每2个月为一个阶段，每个阶段有明确的必须按时完成的工作目标。[注]邓小平曾经是太行山根据地的领导人，在他日后的政治生涯中，他在太行山根据地所进行的试验应该对他制定政策的工作方法产生了巨大的影响。[注]

## （二）将政策试验提升为领导工作方法（1943—1953年）

1942年到1943年的延安整风运动，使革命领导人和革命战略发生重大变化。在这期间，分散政策试验被确认为“由点到面”的标准统一的工作方法。1943年6月，中共中央发表了党的工作指导方针，毛泽东在一篇归纳总结领导工作方法的文章中强调指出，对于党的许多工作，领导干部必须要“突破一点，取得经验，然后利用这种经验去指导其它单位”。[注]在之后连续发表的关于党的领导和工作方法的一系列讲话中，毛泽东说得很清楚，这种工作方法不同于放任自由的反复试验，而是为了创造“典型经验”，起到积极的示范作用，有效地推广到其他地区，实现党中央确定的政策目标。[注]与他以实践为基础的认识论相一致，毛泽东认为，政策学习和政策创新的关键不是政策辩论，而是实践的过程。[注]1948年，毛泽东在对一篇通讯文章的批示中，称赞中国共产党领导下的几个根据地所创造的“典型经验”比“领导机关发布的决议案和指示文件，要生动丰富得多”，可以成为纠正党内存在的“命令主义”倾向的一个手段。[注]

将探索行之有效的政策方针的任务大部分交给地方，是中国共产党在长期的土地改革中所取得的实践经验之一。为了迅速在各地推动土地改革经验，基层党组织被赋予广泛的自由裁量权，他们所采取的手段五花八门，从暴力镇压到安抚为主都尝试过。在解放战争胜利前夕，毛泽东强调土地改革不能用全面动手的方法在短短几个月内完成；应在精心设计的“由点到面”的方法基础之上，首先在少数地方进行试验，汲取经验后，再逐步推广，波浪式地向前发展。[注]正如许惠文（Vivienne Shue）所说，在此期间，“由点到面”的方法成为“党和政府以一种自觉试验但又小心控制的方式，执行重要农业政策的一个常用的工作方法”。[注]

这种以试验为基础的政策制定方法是由革命战争时期的特殊环境决定的：当年中国共产党没有足够多训练有素的农村干部可以被派遣到广大的农村去，而且革命是在各个分散的根据地展开，中央难以对各个根据地的工作进行具体指导，很多工作确实也没有现成的经验可以借鉴。许多试验地区和基层试点单位虽然由上一级党组织指定、监督和宣传，但是它们却得不到上级部门相应的物质支持。因此，试点单位只能自力更生，自己想办法解决。党中央并不缺少政治权威或决心意志，但由于财力和人力的匮乏，只能依靠各地党组织充分发挥自己的创造精神，为全局性工作的开展积累经验。

中国共产党的政策试验由毛泽东概括总结并提升为广泛适用的领导工作方法，但是具体的操作和论述则是由党内其他领导人在各自的实践基础之上确定下来的。1951年中共对土地改革工作总结出6个工作步骤，其中第二到第六个步骤对当前中国的政策试点仍具有启发意义，这6个步骤是：（1）培训土改工作队和动员干部下乡；（2）典型试验；（3）重点突破；（4）由点到面；（5）点面结合；（6）稳步开展。[注]

到20世纪50年代早期，“典型试验”、“试点”、“典型示范”、“由点到面”（以点带面）、“点面结合”等作为党政机关政策工具的关键术语

得以确定下来，至今还在广泛使用。其中“试点”是改革开放以来流行最广的术语。20世纪50年代初，“试点”被视为“典型试验”的同义词，都是指“通过某一个具体工作来取得经验，以便指导一般”。[注]

在我早先发表的文章里，曾把“试点”当成中国共产党创造的新词。[注]文章发表后，德国一位专门从事中苏关系研究的专家彼得·库福斯（Peter Kuhfus）指出，在1930年到1940年间，苏联曾在地方的小规模试验中偶尔使用过“试点”（opytnyi punkt）一词。[注]然而与中国一直到今天都将“试点”作为广泛使用的官方术语不同，苏联在20世纪40年代以后就不再使用这个词语了。[注]最重要的是，苏共从来没有使用过“由点到面”这个词，而这一方法在毛泽东时代所进行的政策试验中却起到了关键作用。在制定政策过程中，苏共也不像中共那样重视“试点”的作用。20世纪60年代，苏联进行经济体制改革的时候，即使是计划和资源配置体制中最谨小慎微的地方试验，也会遭到来自官僚机构的顽固抵制和著名经济学家的强烈批评，专家谴责这种地方试验是对系统理论分析和全面规划的一种倒退。[注]然而，必须指出的是，苏联中央集权的计划经济体制和僵化的经济体系是建立在烦琐的法律法条和政令基础之上，显然不适宜进行分散的地方试验。相比之下，中国由于制度和法律环境不断变化，反而给反复进行分散试验留下了较大的空间。

1953年出版的一份干部学习理论刊物将“政策试点”的好处总结为：“试点”可以减少执行陌生政策时的“盲目性”，让干部有机会学习先在小范围内尝试新的政策和制度，从而克服旧习惯弊端；“试点”还可以“教育广大群众”，使地方群众参与到“试点”中，可以赢得群众对新政策的支持。此外，在执行新政策时预先进行“试点”，有助于“节省人力、物力和时间”。同时，文章还强调，做好“政策试点”工作还需要把握以下几点原则：一是要掌握好进行“试点”的时机并做好充分准备（仓促试点很可能导致失败）；二是挑选适宜的“典型”地区才能总结出可信的经验指导其他地区的广大群众；三是“试点”地区所配备的干

部和积极分子能力要强；四是要实事求是地总结试点工作，这样才能提取出可以推广的经验。[注]

总之，“试点”和“由点到面”的工作方法论是通过中共高层领导人的一系列言论确定下来的，1943年到1953年间，这个方法在实际工作中又不断得以补充完善和发扬光大。尽管这些工作方法产生于中国特殊的革命战争年代，但直至20世纪80年代它们仍被看作经济改革领导者支持实事求是优良传统的具体化。[注]邓小平、陈云和其他老一辈中共领导人尽管对经济改革的目标、速度和方向有不同看法，但是对1943年到1953年所进行的大范围试点都持肯定态度，认为当年的成功经验可以运用在国家现代化建设过程中，这种灵活的工作方法可以降低风险，为政策创新提供宝贵的借鉴。这也是为什么政策试点的工作方法脱离了革命年代的背景后，仍可被用来服务中国的经济改革。

## 二、党外人士所开展的政策试验

孟旦（Donald Munro）曾经指出，就其分散性和非正式的特点来看，“由点到面”的工作方法完全不同于苏联社会主义的样板理论[注]。需要注意的是，政策试验是马列主义理论的一个空白。马克思、列宁或斯大林既没有讨论过，也没有提倡过通过试验开展革命工作的方法。[注]在列宁所有的选集中，只在一处非常特殊的背景下，提到过一次政策试验对寻找新的政策建议的必要性。[注]斯大林则强烈反对“自发的”“盲目的”地方性自主行为。[注]在苏联，只有一种自上而下的命令主义式的政策制定和政策执行方法被认为是合法的革命战略和政府管理方法。因为革命就意味着把历史规律变为现实，革命者在执行政策前就知道该怎么做，所以不会有进行试验的念头。

但是，投身于政治运动的中国知识分子和革命积极分子则把苏联革命理解为一场巨大的试验。中国共产主义运动早期的著名人物瞿秋白曾认为苏联是“共产主义的实验室”，“布尔什维克的化学家”在“苏维埃的玻璃试管里”改造苏联人民，制造出新的“社会主义化合物”[注]。苏俄的新经济政策引起了中国共产党人的极大兴趣，但是介绍新经济政策的中文出版物中却没有提过“试验”是当时苏联治理经济的核心手段。事实上，苏联新经济政策从来没有被当成是发展政策工具的开放式试验。更确切地说，列宁把新经济政策看作拯救苏联经济所采取的应急措施和一种过渡性制度安排，一旦苏共政权稳固后，便会恢复“正确”的社会主义经济。[注]马恩列经典著作中都没有提及用试验的方法进行革命，因此中国共产党在革命和建设实践中，采用了从“由点到面”的试验方法就更加引人瞩目。

在解释中共的革命传统和经验时，本杰明·施瓦茨（Benjamin Schwartz）及其之后的许多学者都指出，实际上是当时的特殊环境、社会力量对比以及中国革命的斗争方式，使得中国共产党必须探索一些超出常规的方法来解决问题，从而使中国偏离了标准的马列主义和苏联模式。从中共中央党史研究的角度看，是谁创造了具有中国特色的政策试验非常清楚：毛泽东首先提出了基本概念，之后其他领导人在实践中继承和发展了毛泽东的理论。然而这种解释“由点到面”政策试验方法的形成过程是不全面的，目前有充分的证据证明，在中国共产党开展政策试验之前，中国就已经存在着大量的社会和政府的试验。下面的研究将证实：通过可控的分散试验改变社会、政治和经济状况并不是中国共产党的首创。与此相反，它只是动荡的革命战争时期所进行的广泛试验中的一个部分。

## （一）毛泽东试验方法中的杜威烙印

众多的学者论著都把约翰·杜威（John Dewey）实用主义哲学对20世纪20年代中国政治的影响作为研究对象。1919年到1920年间，杜威在中国几个大城市和大学所做的一系列讲座，影响了中国一代知识分子和社会活动家的思想，其中包括中共的创始人毛泽东等人。杜威讲座的一个核心内容是试验方法，他称这种方法是现代科学的创新，是获取科学知识最重要的方法。中国社会活动家热衷引用杜威的话，如“试验不是盲目的试错，而是有目标地进行的……是通过有意识有观念的行动获取经验”。杜威对比了传统哲学方法和现代方法，指出“传统哲学倾向脱离人类经验这个冰冷严峻的事实”，而现代方法则强调人的观点和理论必须经过实践和试验的检验：“没有实践就没有真知。只有实践才能修正我们的观点，才能以系统的方式归纳整理我们所知道的事实，并发现新的事实。”[注]

追随杜威的中国知识分子将试验理解为杜威改革社会方法的核心，并将杜威的实用主义哲学翻译成“实验主义”。[注]杜威思想在中国最著名的翻译者和宣传者是曾留学美国的学者胡适，他将杜威的方法论从西方价值规范的背景中剥离出来，突出了工具主义者对实用主义哲学的片面解释，这对中国实用主义哲学的辩论无疑是一种扭曲。胡适将杜威的“实验主义”解释为一种社会工程的方法论，这对中国广大年轻知识分子，无论是受美国熏陶的改良主义者还是倾向于苏联的激进分子，都产生了强大的吸引力。依照相关看法，胡适将杜威的哲学“化约”为实验主义的方法，对现代中国的政治思想产生了长远的影响，其中包括毛泽东一直强调的“实事求是”，以及“实践是检验真理的唯一标准”。一场关于“实践是检验真理的唯一标准”的讨论促进了思想大解放，开启了中国的经济改革开放。[注]毛泽东曾经说过，五四时期，胡适是他的楷模。[注]

强调从直接的实际经验中学习——杜威思想对毛泽东的认识论所产生的影响在许多学术著作中都有记载。马尔库斯（Herbert Marcuse）曾指出，毛泽东的《实践论》里面“杜威多过马克思”。[注]

《实践论》中某些表达方式和论述跟杜威在中国的讲座有明显相同之处。[注]近来的研究发现，毛泽东在1920年至少亲自听过一次杜威的讲座，并阅读和推荐过中文版的《杜威五大讲演》一书。[注]在1958年的一个指示中，毛泽东模仿杜威1920年关于现代科学方法的表述“一切都从事实下手，从试验下手”[注]，提出了“一切经过试验”[注]。

和毛泽东一样，其他大部分中共创始人也都深深被杜威的认识论所吸引，特别是他提出的“用试验的结果来证明学理的方法”吸引了很多人：人们不仅得到书本上的学问，还要参加试验，看试验结果是否与学理相合。在中共早期的有关共产主义的中译本中，“试验被同时当作哲学和社会科学的方法，超过了辩证唯物主义”。早期的中国共产党人甚至曾经拒绝接受阶级斗争的观点，而倾向于杜威的改良主义思想。[注]杜威“对方法论、逻辑以及实用性的强调，对新文化运动的领导人有着不可抗拒的吸引力……而且对推动社会、民族和经济改革非常实用”。[注]

## （二）乡村建设运动中的试验区

1919年到1920年，正逢五四运动蓬勃高涨之时，杜威应邀访华讲学，其试验主义思想在中国产生了极大的影响。作为杜威呼吁社会试验及其弟子们积极努力实践的成果，中国各地建立起许多的试验区，主要集中在教育、乡村建设、医疗和地方政府等领域。根据国民党政府统计，20世纪30年代初期，大约有600个机构和团体（多由国外基金会资助），在超过1000个乡村试验区进行乡村改良运动，这些试验区分散遍布全国。除去诸如学校、农艺站或卫生所这类小型试点，在1937年前有大约20个大规模试点县得到了南京国民政府的正式承认，但这些试验区存在时间很短，并且不成功。[注]因此，在日本侵华战争

之前，社会试验已经成为中国政治活动家们积极参与的一项热门活动。

由非政府组织资助的美国农业改良者率先将试验的理念和实践引入中国。美国在每个州建立农业试验站，这套体系被移植到中国的省一级单位。[注]尽管美国顾问严重怀疑，中国试验站是否真的采用了农业新方法和新品种，[注]但是每个省设置一个试验单位的方法却被20世纪30年代中国的乡村建设试验所采用。此外，“试行推广”一词是1910年到1920年由农业试验人员在普及科技和组织创新时引进中国的。[注]

民国时期，最著名的社会试验是平民教育和乡村建设运动，它们是非共产主义人士最早在农村改革中实践“由点到面”的方法，并且取得了广泛影响。早在1925年6月，美国耶鲁大学毕业生、平民教育运动的创始人晏阳初（James Yen）就提出了“由点到面”方法的基本原理，晏阳初曾在他的书中写道：

> 平民教育运动的总体规划是在华北、华南、华东、华西和华中各选择一到两个典型的农村地区，开展深入和广泛的实验……并把这些地区建设成为教育示范区、全面改善社会和经济示范区，从而可以对其他地区起到示范和培训中心的作用。在一个挑选出来的地区深入进行这类试验的同时，整个平民教育运动还力求将其计划尽快推广到更多乡村。[注]

早在20世纪20年代后期，平民教育运动和乡村建设运动的领导人以及其他非政府组织的发起人就已经在中国农村使用“试验乡”和“试验区”的词汇了。[注]平民教育运动和乡村建设运动所开展的试验对中国共产党产生了相当大的影响。在平民教育运动早期，中国共产党和平民教育运动负责人之间就有密切的私人来往，平民教育运动的创始人之一瞿菊农，是中共领导人瞿秋白的叔叔，也是晏阳初从20世纪20年代到40年代最亲密的合作者。[注]更为重要的是，20世纪30年代中共地

下组织有系统地利用基层的平民教育运动和乡村建设运动的协会作为自己的掩护，当时平民教育运动和乡村建设运动成为农村改革的主角。1937年5月，刘少奇鼓励在日军占领区和国民党控制区内的党组织积极参加平民教育运动和乡村建设运动。因此，许多中共党员成为这两个运动的积极分子，他们白天参与党外人士领导的农村改良运动，晚上则参加中共地下组织的会议。[注]

在高层领导方面，平民教育运动和乡村建设运动的领导人几次到延安与毛泽东进行政治交流。1938年，毛泽东在接见一个平民教育运动代表团时，称其为中共的“朋友”，同时表达了对他们事业的敬意。[注]同一年，毛泽东与乡村建设运动的代表人物梁漱溟连续几天长谈，并对梁漱溟给予高度评价。[注]几位中国共产党的代表还参观了定县试验区，了解那里发起的社会改造方案，可见毛泽东对平民教育运动和乡村建设运动的基本理念和所开展的各种社会试验都了如指掌。为争取群众支持，中共领导人借鉴了这两个运动在改进农业生产、教育和卫生保健方面所取得的成果，某些方面似乎还直接复制了定县试验区首创的社会改良方案。[注]在利用新政策，招募积极分子以及解决农民最迫切的需要方面，中国共产党显然从很多党外试验者身上学到不少东西。[注]

值得注意的是，不仅中国共产党受到平民教育运动和乡村建设运动试验区的启发，国民党政府在1932年到1937年也努力尝试了一些农村治理的新方式。许多国民党干部和政府官员参观和视察了进行平民教育运动和乡村建设运动的试验区，这是当时为探索中国农村地区新的组织模式而进行的政策考察。[注]尽管国民党领导的县政建设运动受到各方质疑，但国民党创立的两个试验县——江苏江宁和浙江兰溪（国民党总共在11个省20个县建立过试验县），以高层领导为后台，由主管县领导着重推行了行政、教育、福利和社会治安的改革试验，[注]这两个由政府发起的自上而下的农村改革为后续改革实践提供了很

多有用的经验。但由于这些试验依赖于国家的大量补贴，日本侵华战争开始后不得不中止，以致它们无法给其他地区提供榜样。[注]

## （三）民国时期广泛试验的启示

从民国时期广泛开展的试验项目来看，中国共产党人只是加入了五四运动以来形成的试验热潮中。然而，从共产主义的角度来看，杜威的支持者、自由主义的改良派和非政府组织所进行的试验之所以失败，是因为他们忽略了政权问题，并试图在一个敌对的政治环境中有所作为。[注]这些改良主义者没有权力，从而不能将局部的试验计划转化为在更大行政区内普遍执行的方案。即使个别由党外人士发起的试验似乎发挥了作用并获得普遍认可，但这些试验仍然是零星的、小范围内的。由于改良主义者不掌握政权，因而未能将试验区内形成的新政策工具系统地推广开来。

1949年，中国共产党赢得了国家政权，并在解放区推广试点方法，从而获得了20世纪30年代改良主义者从未享有的重要能力。中国共产党领导人很清楚，如果整个试验过程失去控制，试验就毫无意义。虽然中国共产党不同寻常的试验术语以及个别有关土地改革、农民教育、医疗保健的政策，可能吸收了一些党外人士的经验，但是那些基层的工作组开展的“由点到面”试验方法，比如群众性动员、向邻近地区大规模推广等方法则完全是毛泽东及其追随者的发明创造。

在中国共产党人的观念里，试验是为了寻找新的政策工具，而不是为了确立政策目标，后者是专属于党的领导阶层的任务。20世纪40年代一份关于太行山根据地一个试验县（当时由邓小平领导）的内部报告，就明确指出“并非为试验而创造试验县”，而是为了树立一个榜样，创造和展示其成功的领导方法和政策。[注]负责政策试验的干部可以尝试用不同的方式和手段去实现中央制定的目标，他们不能更改政

策目标，而上级党组织则可以随时终止、缩短或修改他们的试验项目。

## 三、毛泽东时代的革命方法和后续的改革

如果认真研究中国共产党所取得的历史经验和治理方法，我们就能清楚地知道，邓小平时代不同地方同时试验不同政策不是偶然的。在20世纪70年代后期，在探索推进经济现代化的新政策新方法时，中国老一代领导人分享了他们对试点工作方法的认识和评价，重新确定了党的任务，从实现共产主义转移到经济建设上来，实行改革开放，恢复使用1946—1953年间的“政策试点”工作方法。在他们看来，这一时期是中共历史上大规模结构变迁和经济政策改革最成功最耀眼的一个时期。

尽管对改革的速度和规模看法不一，但邓小平和陈云在提倡运用“由点到面”的方法实现经济现代化方面却保持了高度一致。1978年到1982年间，邓小平反复强调改革开放是“大规模的试验”，不能照搬课本知识，而需要开展强有力的“实践中的试验”。[注]陈云则提出用“试点”方法进行谨慎的可控制的政策创新。[注]陈云对建立经济特区持谨慎态度，而邓小平则表示可以通过试办经济特区来推进开放，并提出根据地时期也有类似的先例。[注]

1981年，在《关于建国以来党的若干历史问题的决议》中，当时的中共领导人确认了毛泽东的某些工作方法是必须长期坚持的。按照毛泽东1943年发表的《关于领导方法的若干问题》，“由点到面”的方法相当于是“一般号召和个别指导相结合”的方法。[注]20世纪80年代和90年代，中共个别理论专家致力于证明政策试验是中国共产党对马克思主义理论的贡献，提出“只有经过社会试验，才能建立科学的社会主

义发展观”。[注]其他人则将试点定义为“社会科学的实验室”和一种行之有效的科学方法，是获取知识和执行政策的有机结合。[注]1992年，政策试验的重要性甚至被写进了《中国共产党章程》，规定全党必须“大胆试验……总结新经验，解决新问题，在实践中丰富和发展马克思主义”。[注]

然而，从“典型试验”和“由点到面”在政策形成和执行过程中的主要作用来看，毛泽东时代和邓小平时代之间并没有发生系统改变。尽管政策试验的方法在个别重要步骤上有所区别（如外派工作组、地方干部和立法过程），但是考察政策试验的12个典型步骤，其中有9个步骤基本上是一致的，说明以试验为基础的政策形成过程的大体连贯性（见表2.1）。

**表2.1 比较毛泽东时代和邓小平时代的“典型试验”方法**

<table>
<tr><th></th><th></th><th>毛泽东的发动群众方法<br>（1928）—1943—1976 年</th><th>邓小平的行政方法<br>1979 年至今</th></tr>
<tr><td rowspan="5">建立“典型试验”的步骤</td><td>1</td><td colspan="2">对不同的地区进行全面详细的调查研究</td></tr>
<tr><td>2</td><td colspan="2">挑选一个有利于成功试验的地点</td></tr>
<tr><td>3</td><td>派遣干部工作组</td><td>依靠当地干部</td></tr>
<tr><td>4</td><td colspan="2">培养当地新的积极分子和干部</td></tr>
<tr><td>5</td><td colspan="2">定期向上级党组织汇报工作</td></tr>
<tr><td rowspan="7">推进“由点到面”的步骤</td><td>6</td><td colspan="2">上级机关下派调查组</td></tr>
<tr><td>7</td><td colspan="2">批准/修改/中止地方典型试验</td></tr>
<tr><td>8</td><td>将工作组的原班人马和地方积极分子分派到周边地区</td><td>没有工作组</td></tr>
<tr><td>9</td><td colspan="2">将地方试点领导提拔到省或国家级领导岗位</td></tr>
<tr><td>10</td><td colspan="2">发动学典型运动和开展互访计划</td></tr>
<tr><td>11</td><td colspan="2">通过讲话和发公文传播典型经验</td></tr>
<tr><td>12</td><td>1957—1978 年很少颁布正式法规</td><td>颁布国家规章/法律</td></tr>
</table>

由于吸取了过去失误的教训，改革开放后，中共领导人摒弃了意识形态的狂热和单一的学样板模式，取而代之的是，承认地区差异，推动地方试验和模式多样化。政策制定者中的改革派通过地方上的制度和政策创新来支撑自己的政治立场，他们成为“典型试验”的支持者和拥护者，特别是那些可以证明他们所偏好的政策成功和优越的试验。如果试验的支持者认为试验出了错，试验就会被逐步淘汰，不再受到关注，无声无息便不了了之。[注]在作者的采访中，负责试点工作的中国官员一致声称，失败的试验一般都不会以正式行政命令或文件

的形式明确宣告终止。相反，官员通常揣摩上级发出的微妙信号，然后心照不宣地结束上级不再关注或支持的项目。只有个别失败的例子会在腐败案件调查过程中被曝光，从而进入公众视野，然而这些案件一般不会牵连上层政策制定者，只会将失败的根源归结于地方行为不当。

显然，从设定政策目标到选择试点地区再到确认政策选项进行推广，“由点到面”的每一个阶段通常都不容易，这个过程受利益冲突、观念碰撞、人事竞争、机会主义或一时妥协所影响。对于想要改变经济运行方式的政策制定者来说，政策试验被证明是一个很好的应对不确定性（即在复杂多变的经济环境下，无法预测某项改革的确切效果）和不确切性（政策制定者在进行政策规划时的犹豫、茫然甚至困惑）的途径。在这种变化无常的背景下制定政策，“试点”方法有助于激发广大人民群众的开拓精神，为经济增长和创新做出贡献。虽然这个过程也会产生似是而非的冒牌和失败的“典型”，让“试点”地区付出昂贵的代价，但从国家政策制定者和大多数不受影响的行政区的角度来看，地方试验失败的成本明显低于国家改革立法失败的成本。更重要的是，试验使地方积累的知识和解决问题的方法得以在更大范围内分享，这大大丰富了以往难以获取的关于地方经济运行和发展潜力的信息。[注]

# 结论

在中国的政策形成过程中，“试点”和“由点到面”对界定中国政治体制具有重要意义。中国的政策试验治理模式是中国共产党在对治国理政经验进行不断总结和升华的过程中逐步形成的，它既有别于去中心化的分权模式，也不同于联邦制模式，而西方一直以来都在用这两种政权模式来解释中国中央和地方在经济改革中的互动关系。[注]本研

究支持裴宜理（Elizabeth Pery）的主张，即“中国革命传统中的某些因素实际上推动了市场经济改革的成功实行”。(注)从中国改革开放以后的政策试验中也可以看到这一点，“政策试验”方法虽然是毛泽东在特殊的革命战争年代探索的产物，但却成为推动市场经济改革政策创新的关键。

中国经济改革的一个关键优势在于中央和地方在制定政策时独特的互动过程，这个过程在中共内部具有根深蒂固的合法性，并能在改革开放过程中不断为政策规划实施服务。有的研究认为，地方政策创新是中央和地方之间派系斗争的结果，这种说法不足以说明地方创新的合理性和重要性。因为随着时间的推移，地方创新会对中央政策制定者在发展新的政策工具、调整政策框架以及改变政策优先次序方面起关键作用。此外，试验的有效性并不是建立在全面放权和自发推广政策创新的基础之上，中国以试验为基础的政策制定过程仍然需要中央领导的权威来鼓励和保护广泛存在的地方积极性，总结提炼可推广的经验，同时避免政策试验过程中可能出现的离心力。

理论上的二元论，如集权和分权，或宪政概念中的联邦制，都含有一种由于上下权力制约和平衡所形成的稳定性，而这在中国的政治体制中都不存在，这些理论也无法捕获中国政策制定方法中的动态变化。因此，分级制试验才是理解中国制定政策过程的关键，这种试验将地方分散试验和中央干预结合在一起，将地方经验有选择地吸收到国家政策中，这是一种不稳定却富有成效的组合。

过去30年里，中国政治经济体制为什么具有出人意料的适应能力？与其专注静态因素的分析（如改革开放初期的经济结构或国家的执行能力），不如研究其独特的政策制定过程，这也许能提供一些更有说服力的解释。那些分析静态因素的研究忽略了政策制定过程这样一种引发政策变迁的机制，或把“政策试验”解释成派系斗争的衍生品。通过地方试验和典型示范把中央和地方积极性有机地结合起来所形成的独特政策制定过程，是中国历史发展的传统。尽管在战略、观

念和利益上存在诸多冲突，但政策制定者仍然能够凭借这样一种机制打破政策僵局，并在各方面有所作为。

---

1. 原载《当代中国史研究》2010年第3期，本次出版有少许改动。
2. Thomas G.Rawski，“Implications of China's Reform Experience，”*The China Quarterly*，No.144（1995），pp.1150-1173:Gerard Roland，*Transition and Economics:Politics，Markets*，and Firms（Cambridge:MIT Press，2000），pp.63-5;Justin Yifu Lin，Fang Cai，Zhou Li，*The China Miracle:Development Strategy and Economic Reform*（Hong Kong:Chinese University Press，2003），pp.321-5;Sharun W.Mukand and Dani Rodrik，“In Search of the Holy Grail:Policy Convergence，Experimentation，and Economic Performance，”*American Economic Review*，Vo1.95，No.1（2005），pp.374-83.
3. 对后毛泽东时代各种政策试验的模式、运作以及作用的系统分析参阅Sebastian Heilmann，“Policy Experimentation in China's Economic Rise，”*Studies in Comparative International Development*（*SCID*），Vol.43，No.1（2008），pp.1-26.
4. 作者就本研究所做的采访显示，一些在过去30年负责设计和监督“试点”工作的资深官员（包括副部级干部）显然没有意识到改革时期政策试验背后的历史轨迹。相反，他们把试点方法的出现归功于邓小平对行政实用主义的追求。
5. 蒋伯英.邓子恢与中国农村变革[M].福州：福建人民出版社，2004:44-64，210-225;李坚真.邓子恢同志与土改实验[M]//回忆邓子恢.北京：人民出版社，1996:233-238.
6. 张鼎丞.中国共产党创建闽西革命根据地[M].北京：人民出版社，1982;余伯流，凌步机.中央苏区史[M].南昌：江西人民出版社，2001:246.
7. 东平.王观澜：关注“三农”第一人[J].党史纵横，2006（9）15-20.
8. 有关两个“实验县”的史料见山西省档案馆编.太行党史资料汇编：第三卷（1940.1—1940.12）[M].太原：山西人民出版社，1994:260-281，513-515;以及李雪峰.李雪峰回忆录：上（太行十年）[M].北京：中共党史出版社，1998:105-108.
9. 这个论点是David Goodman提出来的，他指出“（邓小平）太行时期实施的政策跟“文革”后的经济政策有着非常有意思的相似之处”，参阅David Goodman，*Deng Xiaoping and the Chinese Revolution:A Poftical Biography*（London:Routledge，1994），pp.41-45.
10. 毛泽东.关于领导方法的若干问题[M]//毛泽东选集：第3卷.北京：人民出版社，1977:855.
11. 毛泽东关于“典型”的讲话见：毛泽东.毛泽东著作专题选编[M].北京：中央文献出版社，2003:238-239，325-326;另见毛泽东.中共中央政治局扩大会议决议要点[M]//毛泽东

选集：第5卷.北京：人民出版社，1977:34-38.

12. 毛泽东.政策和经验的关系（1948年3月6日）[M]//毛泽东选集：第5卷.北京：人民出版社，1993:74.

13. 毛泽东发表在1948年3月24日《人民日报》上的评论文章，这篇文章后来作为序被收录在刘少奇.土改整党经验[M].香港：中国出版社，1948.

14. 毛泽东.新解放区的土地改革要点（1948年2月15日）[M]//毛泽东选集：第4卷.北京：人民出版社，1991:1283-1284.

15. Vivienne Shue，*Peasant China in Transition:The Dynamics of Development toward Socialism，1949-1956*（Berkeley:University of California Press，1980），p.69，322-323.

16. 周恩来.1951年10月23日在中国人民政治协商会议第一届全国委员会第三次会议上的报告[N].人民日报，1951-11-03（2）.

17. 王若水.群众路线和认识论[N].人民日报，1959-09-20（11）.

18. Sebastian Heilmann，“From Local Experiments to National Policy:the origins of China's distinctive policy process，”*The China Journal*，No.59（2008），p.11.

19. 我和库福斯仔细搜寻了中文和俄文的文献，却没有找到明确的资料证明“试点”一词是如何从苏联传入中国的。从1946年到1953年《人民日报》电子资料库搜索的结果来看，“试点”最早出现在东北，1949年到1950年《人民日报》有21篇文章使用了“试点”一词，这些文章都是围绕东北试点工作所做的报道。由此我们推断，“试点”有可能是通过在东北工作的苏联专家带到中国来的。直到1951年，周恩来在第一届全国政协会议的讲话中使用了“试点”一词后，《人民日报》有超过了1000篇报道出现过“试点”一词，内容涉及土改、教育和婚姻法等，可见“试点”在20世纪50年代后才成为全中国流行的政治术语。相反，毛泽东只在他晚年的时候偶尔提到“试点”，最著名的一次见：毛泽东.对湖北省委关于初步实现农业机械化设想的批语（1966-02-19）[M]//毛泽东.建国以来毛泽东文稿：第12卷.北京：中央文献出版社，1998:12-14.

20. 20世纪60年代苏联出版的有关社会试验的重要论著中不包含“试点”一词。从勃列日涅夫时期开始，只有“试验”（ekonomicheskii eksperiment，eksper imentirovanie）和“实验/实证检验”（opytnaia proveka）成为官方政策试验的标准用语，参见Darell Lee Slidel.Social Expelriments and Soviet Policy-Making[D].Yale Unirversity，1981.

21. Peter Rutland认为，虽然在勃列日涅夫时期苏联的地方试验很普遍，但是却从一开始就遭到官僚机构的阻挠和批评，所以试验从来没有真正展开过，因此对打破僵化的计划经济也没有起任何作用。参阅Peter Rutland，*The Politics of Economic Stagnation in the Soviet Union*（Cambridge:Cambridge University Press，1993）.

22. 刘子久.论“试点”[J].学习，1953（10）10-11.

23. 杨洛.论试点方法的认识论意义[J].哲学研究，1984（1）2.

24. Donald J.Munro， *The Concept of Man in Early China* （Michigan:University of Michigan Press，2001），pp.149-150.

25. 杨洛试图在翻译成中文的马克思、恩格斯、列宁和斯大林经典著作中找出有关试点的论述，结果却无功而返，这些经典著作并没直接指明试点是革命改造或政策制定的手段。试点方法实际上是“毛泽东同志的一个创造”。参阅杨洛.论试点方法的认识论意义[J].哲学研究，1984（1）1-2.

26. 据我所知，列宁的全集都有中译本。列宁在论述如何将资本主义经济和专业技术转变成为无产阶级服务的工具时，提到过试验的方法。见：列宁·列宁全集：第27卷[M].北京：人民出版社，1958:386.

27. Robert Himmer，The Transition from War Communism to the New Economic Policy:An Analysis of Stalin's Views[J].*Russian Review*，1994，53（4）:515-529.

28. 袁景禹.苏俄使资本主义变得有利于全体人民——瞿秋白笔下的新经济政策[J].沈阳教育学院学报，2002（4）8-10.

29. Maurice Dobb， *Soviet Economic Development Since 1917*，*sixth edition* （London:Routledge，1966），pp.144-148.

30. 分别引自John Dewey，*Lectures in China*，1919-1920，translated from the Chinese and edited by R.W.Clopton and T.-C.Ou（Honolulu:University Press of Hawai'i，1973），pp.248，58，247.

31. 胡适认为杜威自己更喜欢用“实验主义”和“工具主义”代替“实用主义”来表述他的思想，所以把杜威的实用主义（pragmatism）哲学翻译为实验主义。见唐德刚.胡适口述自传[M].桂林：广西师范大学出版社，2005:112-113;顾红亮.杜威实用主义的误读[M].上海：华东师范大学出版社，2000:105.

32. 余英时.现代危机与思想人物[M].上海：三联出版社，2005:160-165.

33. 孙有中.从改良主义者到马克思主义者[J].探索，2002（2）7-9.

34. 转引Smart R.Schram，“Mao Studies:Retrospect and Prospect，”*The China Quarterly*，No 97（1984），pp.105-6.

35. Di Xu，*A Comparison of the Educational Ideas and Practices of John Dewey and Mao Zedong in China*（San Francisco:Mellen Research University Press，1992），p.73.

36. Di Xu认为毛泽东参加过杜威1920年春在上海的演讲（见Di Xu，p.111）。李锐则声称，1920年10月，杜威来长沙讲座，毛泽东担任记录（见孙有中，第7页）。

37. 杜威.杜威五大讲演[M].胡适，译.合肥：安徽教育出版社，2005:121.

38. “（13）……放手发动群众，一切经过试验”，出自毛泽东.工作方法六十条（草案）[M]//建国以来毛泽东文稿：第七卷（1958年）.北京：中央文献出版社，1992:45-65.

39. 引自Chow Tse-tsung，*The May Fourth Movement*（Cambridge:Harvard University Press，1960），p.176;孙有中在他的文章中指出毛泽东在1920年之前是杜威式的改良主义者，1921年以后才成为一个坚定的马克思主义者，见孙有中.从改良主义者到马克思主义者[J].探索，2002（2）7-9.

40. John Dewey，“Introduction by the editors”in *Lectures in China，1919-1920*（Honolulu:University Press of Hawai‘i，1973），P.13.

41. 刘海燕.30年代国民政府推行县政建设原因探析[J].民国档案，2001（1）80.

42. 美国的这套组织体系是在德国组织农业研究工作的启发下建立起来的，之后苏联实验站也将德国视为样板，这是一次真正的世界性的普及制度创新。参阅Mark R.Finlay，“The German Agricultural Experimental Stations and the Beginnings of American agricultural research，”*Agricultural History*，Vo1.62，No.2（1988），pp.41-50.

43. 美国顾问的质疑见Randall E.Stross，*The Stubborn Earth:American Agriculturalists on Chinese Soil* 1898-1937（Berkeley:University of California Press，1986），pp.123-4，145，185.

44. 这个词比如曾经出现在1924年5月出版的国家刊物《农学》上，参阅前注释Stross，*The Stubborn Earth*，P.258.

45. James Y.C.Yen，*The Mass Education Movement in China*（Shanghai:The Commercial Press，1925），pp.17-18.

46. Guy S.Alitto，“Rural Reconstruction during the Nanking Decade:Confucian Collectivism in Shantung，”*The China Quarterly*，No.66（1976），pp.213-246.

47. 谭重威.乡村建设实验家瞿菊农[J].炎黄春秋，1998（8）:36-39.

48. 刘少奇.关于白区的党与群众工作（1937年5月）[M]//刘少奇.刘少奇选集：第一卷北京：人民出版社，1981:61-64.关于中共在平教运动中的活动以及中共领导人与非政府组织领导人之间的往来，参阅：支雄伟.张寒晖在定州的岁月[J].党史博采，2002（12）:42-43.纪念孙富元先生[N].人民日报，1987-09-18.李国忠.苏维埃运动、乡村建设运动与中国农村的社会变迁比较[J].赣南师范学院学报，2002（5）:30.

49. 李国忠.苏维埃运动、乡村建设运动与中国农村的社会变迁比较[J].赣南师范学院学报，2002（5）:28-32.

50. 有关毛泽东和梁漱溟在延安的谈话见Guy S.Alitto，*The Last Confucian:Liang Shuming and the Chinese Dilemma of Modernity*（Berkeley:University of California Press，1986），pp.283-292.

51. Charles W.Hayford，To the People:*James Yen and Village China*（New York:Columbia University Press，1990），pp.202-203，213，222-223.新中国成立后，共产党对平教运动、乡村建设运动以及其他早期的改良运动提出了批评，认为乡村改良运动没有抓住中国农村问题的症候。20世纪80年代开始，有关晏阳初和梁漱溟进行农村改革的文章陆续

发表，参见：三军可以夺帅，匹夫不可夺志——梁漱溟走完百年人生旅程[N].人民日报，1988-7-8.

52. 宝琳.基廷（Pauline B.Keating）认为，许多中共根据地所进行的农村改革，特别是合作社运动，所借鉴的模式最早是由改良派（包括国民党）发起并由西方传教士或慈善组织所资助的。参阅Pauline B.Keating，*Two Revolutions:Village Reconstruction and the Cooperative Movement in Northern Shaanxi*，1934-1945（Stanford:Stanford University Press，1997）.P.189.

53. 王先明，李伟中.20世纪30年代的县政建设运动与乡村社会变迁[J].史学月刊，2003（4）:90-104.

54. 刘海燕.30年代国民政府推行县政建设原因探析[J].民国档案，2001（1）:77-78.

55. 贾世建.浅析南京国民政府的县政实验[J].天中学刊，2003，18（1）:84-87.

56. 对杜威改革试验在中国为什么失败的精辟分析见Barry Keenan，*The Dewey Experimentin China:Educational Reform and Political Power in the Early Republic*（Cambridge:Harvard University Press.1977）.

57. 山西省档案馆.太行党史资料汇编：第三卷[M].太原：山西人民出版社，1994:260-262.

58. 邓小平对试验的重要讲话，见邓小平.邓小平文选：1975-1982[M].北京：人民出版社，1983:140;邓小平.邓小平文选：第3卷[M].北京：人民出版社，1993:78，130，373.

59. 陈云在新中国成立前担任东北经济工作负责人时就强调谨慎试验的重要性。陈云关于制定经济政策过程的试验的主张见王家云.陈云经济政策的四大原则[J].淮阴师范学院报，1998（3）:33.

60. 李志宁.中华人民共和国经济大事典：1949.10-1987.1[M].长春：吉林人民出版社，1987:453.

61. 中共中央文献研究室.关于建国以来党的若干历史问题的决议：注释本[M].北京：人民出版社，1983:57.

62. 雷美田.建立马克思主义社会试验的新观点[J].南京政治学院学报，1994（6）:38-41.

63. 杨洛.论试点方法的认识论意义[J].哲学研究，1984（1）:3，5.

64. 中国共产党章程：英汉对照[M].北京：外文出版社，2003:26-27.关于1992年将“大胆试验”写入党章的简评见：中国共产党历次党章汇编：1921—2002[M].北京：中国方正出版社，2006:389。粉碎“四人帮”之后第一部党章（1982）没有提到试验方法，之前的党章也没有提过。

65. 一些地方行政改革试验失败的案例可参阅傅小随.中国行政体制改革分析[M].北京：国家行政学院出版社，1999:153-168.

66. 巴里·诺顿（Bary Naughton）在研讨会上的点评中强调了试验对信息收集和经验积累的作用。从这一角度来看，广泛试验对信息积累的优势明显超过了潜在的不同试点地区因试验成本和收益不同所导致的不公平。然而在试点的实践中，对试验失败者的补偿问题常常引发政治和法律冲突。

67. World Bank，*East Asia Decentralizes:Making Local Government Work*（Washington，DC:World Bank，2005）;Yongnian Zheng，*Defocto Federalism in China:Reforms and Dynamics of Central-Local Relations*（Singapore:World Scientific，2007）.

68. Elizabeth J.Perry，“Studying Chinese Politics:Farewell to Revolution?”*The China Journal*，No.57（2007），P.6.

## 第三章

# 中国经济转型中的政策试验和制度创新(注)

发展研究理论学者在过去二十年中对制度演变所进行的研究，让我们现在能够更好地理解不同的制度安排对经济增长的影响。然而，制度主义研究者却始终没能回答一个关键性的问题，即在一个经济体内，面对巨大的制度惯性和改革阻力，在不引进外国现成改革方案的情况下，如何推动制度演变？(注)以彼得·埃文思（Peter Evans）和丹尼·罗德里克（Dani Rodrik）为代表的批评势力一直强调，在制度演变过程中，对经济增长的制度前提和国际上针对发展经济和有效政府治理而进行的“最佳实践”理解和研究得不够。因此本章将重点分析政策制定和实施过程，因为这个过程有助于激发自下而上的主动性，激励行政、经济和立法制度的创新试验，并把切实可行的地方经验注入国家政策中。正如林伯隆（Lindblom）指出的，政策制定的真正挑战在于如何把创新“偷偷”注入通常被看作缺乏吸引力且反对力量较大的政治经济体系中。(注)

本章将着力探讨和研究，在一个刻板的威权政治环境中，在缺乏强大的政治竞争对手的情况下，政策制定过程如何带来行政、立法和经济制度的创新。本章的重点并不在于从功能主义的角度来预测何种制度应被建立，而在于研究制度是如何生存的。一些制度在初始阶段虽然不被看好，但仍被投入运行，在一个开放的创新过程中，这些制度可能被改造，或因经济和社会发展被取代，最终决定制度生存演变的是因地制宜采取措施，而不是引进国外现成的方案。

中国在制度创新方面可以提供重要的经验。彼得·埃文思一直强调“扩大探索制度改革策略范围”的必要性，[注]在这方面，中国是所有新兴工业国家中走得最快的，特别是在经济领域。过去30年里，面对大规模经济转型带来的巨大挑战，中国显示出了强大的制度创新能力，同时避免了转型过程中的体制崩溃。诺斯（North）认为，中国的制度结构拥有一种非同寻常的适应能力，这对中国的经济转型起到了巨大的推动作用，尽管这个结构存在很多不确定性，但它却允许用不同的方式进行试验，来克服长期存在的经济发展障碍，并在应对新挑战的同时抓住开放带来的机遇。[注]谁都没有预料到这样的现象会出现在中国，因为在整个经济改革的过程中，中国的政治体制始终没有改变，而这种体制在几乎所有其他采用同样政体的国家都被证明是呆板的、缺乏灵活性的。[注]

那么该如何解释中国现象？为什么在中国会出现这样一种拥有强大适应能力的政治体制呢？我认为主要原因是，中国形成了一种独特的政策制定模式，即“分级制试验”。尽管在中国的政治议程中从不缺少宏伟的中央规划和政府制定的现代化方案，但在制定国家政策之前，分级进行政策试验在很多方面起到了有力的纠错功效。

首先，我将定义“分级制试验”这一具有转型性质的政策制定方式，分析它与传统政策制定过程的本质区别，并指出它推动的不仅仅是渐进的制度变迁，而且可能带来全新的制度转型。其次，我将着重分析中国进行政策试验所采用的工具和试验过程，之后通过案例分析，考察政策试验在经济改革几个关键领域中的效果。在不同的经济领域，虽然试验按同样的步骤进行，但由于参与主体的构成不同、利益不同以及为改革所承担的风险不同，试验呈现出截然不同的政治活力和创新结果。紧接着我根据政策试验过程引发的政策学习和权力寻租活动之间的关系，总结中国经验所带来的启示。最后，我将探讨“分级制试验”这种机制对其他国家经济改革能起到怎样的借鉴作用。

# 一、政策试验是一种独特的治理模式

多位著名学者曾指出，作为一种有效机制，政策试验可以帮助我们弄清楚究竟是什么导致了行为变化，产生有利于创业、投资和经济增长的制度创新。[注]尽管大家都强调试验的重要性，但试验仍是一个有歧义且含糊不清的概念。在所有的政治体制中，如果现行政策成本太高，政治风险太大，在政策有可能失败的情况下，国家就会转变或重新评估这些政策。从广义上来说，这种政策制定的循环过程就是政策试验；而从狭义来说，政策试验是指各试验单位通过不同尝试，找出完成任务的办法或克服新出现的挑战。本章采用的正是这一狭义定义。政策试验不同于随意反复的试验或自发的政策普及，它是一个目标明确、协调一致的行动，目的是为正式制定政策提供多项选择，然后将成功的政策在全国普及，甚至写入国家法律。用更专业的术语来说，政策试验的目的是“通过直接干预和组群对照来获取制定政策的信息，而不是通过观察研究或理论分析为制定政策提供信息”[注]。在由政府发起的试点项目中，社会学家对政策试验的设计和评估往往只限于定义试验标准和预先挑选试验组群。试验也仅仅局限于调整政策执行的技术细节（如新的社会保障卡在试点地区的适用性），很少涉及实质性的政策内容（如公共政策的范围、重点或预算），这些触及政策实质的问题需要经过反复协商，在这个过程中，决策者的政治权衡考量要大大重于外部的专家意见。[注]

与上面这些定义相比，本章所探讨的是具有转型性质的政策试验，其内涵更广泛、目标更远大，因为它要改造的对象是经济行为、行政行为和国家制度。这种类型的试验会开放全新的市场领域，建立新型法人组织，因而常常超出预定的试验群体和试验步骤，并使不同层面的决策者卷入其中。弗雷德里克·莫斯特勒（Frederick Mosteler）认为，这类“重组试验”是最难以实现的，因为它取决于一系列相互制约的因素，可能需要大量的时间和资源，容易激怒顽固的改革反对

派。与此同时，还要随时应对政府干预，以及试验进行当中游戏规则改变等情况。转型性质的政策试验在现实政治生活中常常以示范项目的形式出现，也就是说，它是在一个不断变化的且有争议的背景下进行的，这超出了严格的科学控制范围。但即使在这种情况下，政策试验还是为正式的政策施行，以及政策对社会、市场及行政官员所造成的影响提供了一幅全景视图。[注]

转型性的政策试验是一种独特的治理机制，它与理论设定的政策过程步骤存在本质区别。被法学家、经济学家和政治学家们广泛认可的政策制定过程的常规步骤是：政策分析、系统表述和制定法律，然后才是执行政策阶段。但是本章所介绍的以试验为基础的政策制定步骤却相反：先在执行政策过程中进行政策创新，之后才起草正式的法律条文或规章。

乍一看，政策试验跟林伯隆所描述的持续有限的对比增量方法有共同之处。这个方法常常用在制定公共政策上，制定过程是摸索性的、随机应变式的，并避免在开始阶段做出激烈变革，以防止可能出现的政治对抗。[注]但是本章却通过分析证明，在一定条件下，政策试验可以超越渐进改革者靠修补既定政策来推进改革的做法，最终实现全新政策工具的出台和体制转型，并在行动主体、利益、制度、意识形态和目标等方面带来崭新的变化。

中国在大范围内持续进行的、分散的制度化试验可以被看作经济腾飞过程中一个至关重要的政策制定机制。一些研究中国政治经济的学者指出，中国的政策试验对推进制度创新和经济增长起到了重要作用。[注]然而，试验的具体成因、实施的方法和步骤，以及试验在重要经济改革领域中取得的效果却普遍缺乏研究。在公开发表的讲话和作者就此研究进行的采访中，中国的决策者和他们的智囊都倾向于把政策试验的普及运用看作是改革倡导者积极推动的成果，或者将其作为突破旧体制束缚的政策改革先锋。而不是将其作为生成新政策的“科学”机制。在社会学领域，对于中国式的政策试验存在三种解释：第一

种解释它是政策试验是特殊体制下的产物，它允许地区和部门进行渐进式改革；[注]第二种解释它是行政分权和争夺管辖权的结果；[注]第三种解释是政策试验是改革派为了扩大改革的政治基础，避免意识形态争论，杜绝派系斗争而做出的次优选择。[注]上面这些解释分别重点突出了中国经济改革中的某个方面。透过整个政策制定过程这一更为广阔的视角，我们看到，要把中国式政策试验的核心步骤加入标准的中央—和地方的互动以及政策执行的标准模式中去并不容易，因为这些模式大都建立在民主联邦制国家自己的经验基础上，在这些民主联邦制国家，中央和地方之间存在着垂直的权力制衡关系，而在中国共产党领导的政治体制下，中央和地方之间不存在权力制衡关系，因此政策试验中的中央和地方的互动关系不同于民主联邦制国家。尽管政策试验是委托地方政府具体实施，但在试验过程中，中央政府对推广、普及和协调地方经验起到了不可或缺的作用。在中国，专门有一套术语和方法能使试验方案上升为国家政策，这套术语和方法源自中国共产党早期的革命经验，其核心是“由点到面”制定和完善政策，“因地制宜”实施和推广政策。[注]这种围绕试验展开的治理模式是建立在中央和地方互动基础之上，这种互动模式与我们以往所理解的权力下放、分权或联邦制并不一致。虽然启动试验的是地方政府，但总结推广政策是中央政府的职责，所以中央政府对协调改革进程起到了关键作用。中国这种以试验为主的治理模式类似于国际上发展政策顾问们内部所讨论的社会计划复制模式，特别是“分阶段复制”理论，这个理论是指社会计划从局部开始试点，然后扩大示范，最后复制到全国。[注]许多发展中国家，包括印度在内都引进了这个理论，但结果却是“试点项目尸横遍野”。[注]与这些国家截然不同，中国式的政策试验覆盖了从经济管理到共产党内部机构改革的广泛领域，并将许多试点项目转化为全国的行动纲领。

## 二、政策试验的工具

在西式民主政治中，政策试验通常有以下几种表现形式：

——小范围内探索性的试点项目，这是最常见的方式。

——联邦体制中个别成员国开拓性的立法尝试（以成员国为实验室）。

——在正式法规内加入试验性或限制有效期的附加条款。

——某个地方行政部门被赋予国家法律的豁免权，这种方式非常罕见。注

然而，中国却采取了不同于以上的形式。中国的政策试验主要通过以下三种形式进行：

——试验性法规（为政策试行而制定的暂行法规）。

——“试点”（特定政策领域内的示范和试点项目）。

——“试验区”（被赋予充分自主权的地方行政区）。

### （一）试验性法规

如果仔细考察中国经济改革后头二十年所颁布的经济类法规（包括公共医疗卫生服务和社会保障制度改革），就会发现在标题中包含“暂行”、“试行”、“试验区”或“试点”字样的法规占总数30%以上（见图3.1）。1985年，全国人大常委会决定，中央政府有权制定涉及经济体制改革的暂行条例。在这之后，中央政府充分利用了这个立法特权，在不通过国家立法机构的情况下颁布了上千条经济法规。科恩（Corne）指出，在中国制定经济政策的历史上，试验性法规经历了一个快速增长的过程。科恩把试验性法规称为“准法律”，也就是说，这

些“准法律”在经过一段时间的充分试验后，国家立法机构对其进行修订和完善，最终才形成正式的法律条文。[注]从1997年开始，由于经济管理全面制度化，以及加入世界贸易组织后要与国际立法标准接轨，中国颁布的经济试行法规的数量开始减少。2001年到2006年，经济试行法规的比例在13%（2001年，2002年）和28%（2003年）之间起伏，而2003年试行法规有所增加的原因是新一届中央领导集体大力推行农村和社会福利的政策试验。2004年到2014年，试行法规的比例一直在17%到21%之间波动，但2015年以后试行法规数量急剧减少，其原因主要是中央开始强调“顶层设计”而不再是强调地方主动性。

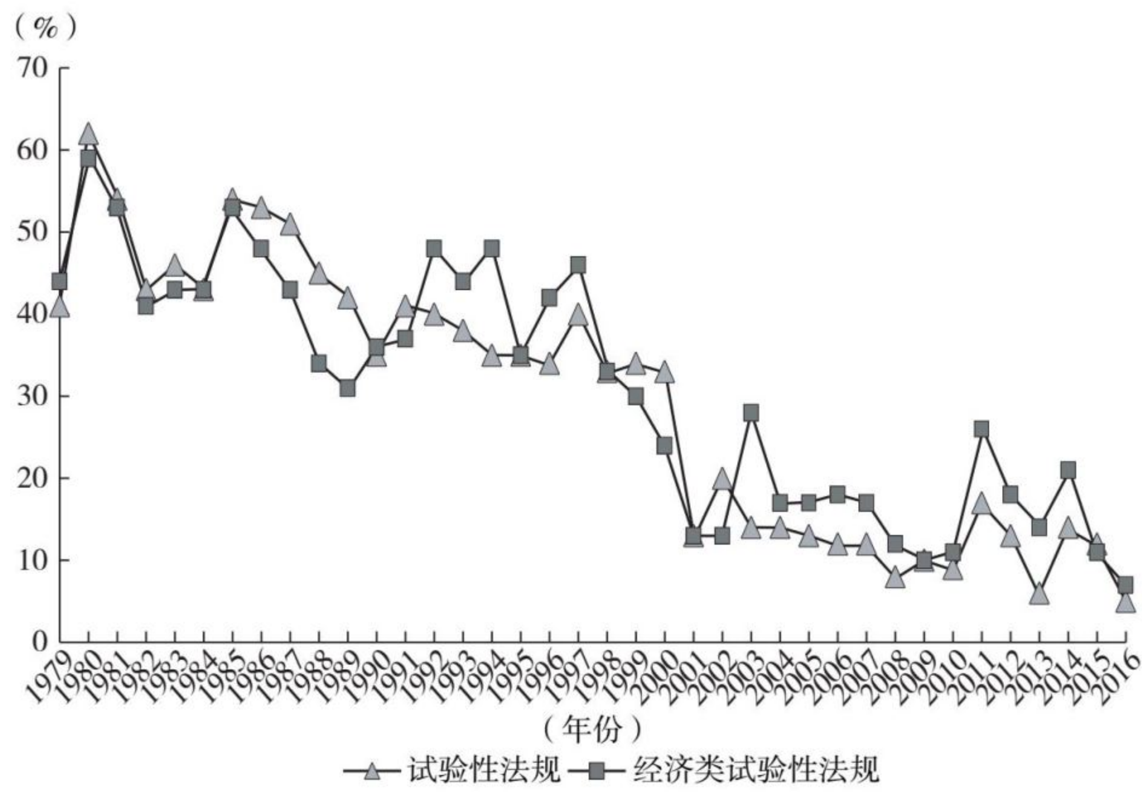



**图3.1 1979—2016年国务院颁布的试验性法规**

资料来源：北大法宝http://www.pkulaw.cn，截至2017年1月26日。
注：数据包括国务院和国务院各部委颁布的所有法律、法规和部门规章，效力较低的文件如“规范性文件”不包括在内。试验性法规指所有标明“暂行”、“试行”“试验区”或“试点”的法规规章。

政策试验虽然早在1998年就被委托给地方政府执行，但中央政府所颁布的试行法规仍然占了不小比例。由此可见，经济立法的规范化

和世界贸易组织的影响虽然对试行法规在政策创新中所起的作用有所削弱，但并没有完全终止它的使命。如今，尽管试行法规失去了20世纪八九十年代所享有的数量优势，但在特定的政策领域它们依然发挥了重要作用，比如中央高度重视的农村改革和社会保障改革。事实上，在哪些领域颁布试行法规、进行政策试验，依然取决于中央领导集体改革的决心。

## （二）试点

试点是中国政府在正式出台新政策或新法规之前，筹备、测试和调整新政策和新法规时所采用的一种特殊工作方法，这种工作方法也被称为“由点到面”。与颁布试行法规相比，试点工作方法运用更为广泛。试点工作是指就某一政治或经济领域，在有限的试点单位内尝试新政策或新制度。改革开放后，中国的大多数改革都是通过试点这一方法先准备和尝试，然后才以全国性法规的形式加以推广。20世纪80年代末，试点首先在中央政府这一级别形成制度。国家经济体制改革委员会在1988年成立了一个高层次的综合规划和试点司，负责对各个部门和地方经济改革试点工作进行指导和协调，同时也起草相关的经济法规。20世纪90年代末，国家经济体制改革委员会撤并，试点工作被正式下放给地方政府但国务院各部门仍继续协调试点工作，以推动重要的全国性改革。[注]每个试点项目的基本指导方针都由国务院审批，改革初期，这些方针表述都非常笼统，仅仅是提出改革的想法和大体要求。但是近几年，对试点工作的筹备、目标以及法律依据等方面都规定得更加具体详细了。最近一系列的试点工作，如农村改革，都是在国务院下发正式通知后才开始进行的。[注]2003年到2006年，31个国务院部级机构共协调开展了138个试点项目，这些试点项目都有相应的正式文件规定，内容涉及农村经济和社会政策、财政管理、社会保险、医疗卫生和教育等诸多方面，每一个试点项目同时在几个地方

进行。尽管从20世纪90年代中期以来，中国的立法程序逐渐规范，但是中央国家部委仍然强调，试点工作对于优化和完善国家政策是不可或缺的。

## （三）试验区

试点只是对某一项政策进行尝试，所以相对有限。相比之下，试验区则是一个地域性的行政规划单位，它由中央政府批准，被赋予广泛的自主权，比如为推进经济管理现代化或促进外商投资而制定或尝试新政策。[注]每一次新的改革都是以建立一批新试验区为标志（见表3.1），诺顿（Naughton）指出，试验区承担着“在现有体制之外或在现有体制之间建立新制度”和对新事物进行尝试的任务。[注]在这方面，名扬海外的例子是中国的经济特区，它们被准许自行制定和颁布法律，特别是深圳经济特区得益于毗邻香港这个有利条件，成为制定和颁布法规最有活力的“试验室”。1979年到1990年，深圳共颁布了400多部经济法规，这些法规对国家对外贸易和外商投资的立法起到了重要的作用。[注]深圳经济特区的试验有一个特点，即通过借鉴东亚或西方发达国家发展经济的经验，在中国试验有争议的政策，比如土地拍卖、外商独资公司、劳动市场开放，这些政策在当时大大突破了那些仍然束缚其他省市的政策框架，因此与那些仍处于旧的经济体制内的传统试点单位相比，深圳经济特区的试验别具一格。

**表3.1 中央政府批准成立的主要试验区类型试验区名称**

| 试验区名称 | 数量 |
|---|---|
| 1. 经济特区（1979 年开始） | 5 |
| 2. 综合改革试点城市（1981 年开始） | 72 |
| 3. 经济技术开发区（1984 年开始） | 54 |
| 4. 沿海经济开放区（1985 年开始） | 7 |
| 5. 农村改革试验区（1987 年开始） | 30 |
| 6. 温州商品经济发展试验区（1987—1989 年） | 1 |
| 7. 高新技术产业开发区（1988 年开始） | 53 |
| 8. 台商投资园区（1989 年开始） | 4 |
| 9. 上海浦东新区（1990 年开始） | 1 |
| 10. 保税区（享受特殊关税规定，1990 年开始） | 15 |
| 11. 边境经济合作区（1992 年开始） | 14 |
| 12. 综合配套改革试验区（2005 年开始） | 13 |
| 13. 金融综合改革试验区（2012 年开始） | 5 |
| 14. 自由贸易试验区（2013 年开始） | 11 |
| 15. 全面创新改革试验区（2015 年开始） | 8 |

资料来源：国务院办公厅《中国经济改革开放试验区》（1992），《中国经济体制改革年鉴》（1989至2005年），农业部农村经济研究中心网站（http://www.rcre.cn），国务院台湾事务办公室网站（http://www.gwytb.gov.cn）（截至2007年7月）以及媒体报道。

综上所述，随着中国进一步融入世界经济体系，政策试验受到的限制也随之增加。世界贸易组织的规定限制了经济特区自行制定试行法规的做法。[注]而中国的国家立法机构对政府绕过立法机关自行颁布试行法规的做法也日益不满，中国共产党自身也强调依法执政。尽管如此，政策试验依然在中国蓬勃展开。政府雄心勃勃“建设社会主义新农村”的计划成为新的试验项目。2000年到2007年，大量各式各样的试

点项目分散到地方进行试验，并“由点到面”扩大试点范围。这些试点项目主要是解决农业和农村问题，比如农产品市场销售（2000年开始）、降低农业税费（2000—2004年）、土地管理（2001—2004年）、合作医疗（2003年以来）以及农村信用合作社（2003年以来）。一些试点项目导致了重大的政策转变，比如取消农业税和建立中央政府参与资助的新型农村合作医疗等。除了农业改革，2005年和2006年，中央政府还分别批准上海和天津成立“综合配套改革试验区”，探索建立经济、社会和行政机构之间的制度互补机制。政策试验这一方法继续被运用在开拓性的改革领域，这些领域往往是中央政治议程中的重中之重。

## 三、基于试验的政策制定过程

在法治国家，根据依法执政的原则，在没有颁布法律法规之前，不会采取没有法律依据或试验性的行政措施。在民主国家，以立法为核心的政策制定过程有一个显著的特点，即提前对政策可能带来的影响进行协商审议，而不是先通过试行来推敲完善新政策。即使是在联邦体制下，常被引述的州一级政府的政策创新也都以颁布法律法规为基础（“联邦制试验室”），很少有不经立法就进行的行政试验。与此相反的一种做法是，在颁布正式的法规之前，先对新政策进行不受约束的试验，这一方法在中国的政策制定中起到了决定性的作用。图3.2所描述的政策制定模式是综合了中国改革试验在不同领域的共同特点后形成的，本章后面的实例分析也运用了这个模式，该模式在内容和顺序上与常规的政策制定模式存在很大区别。

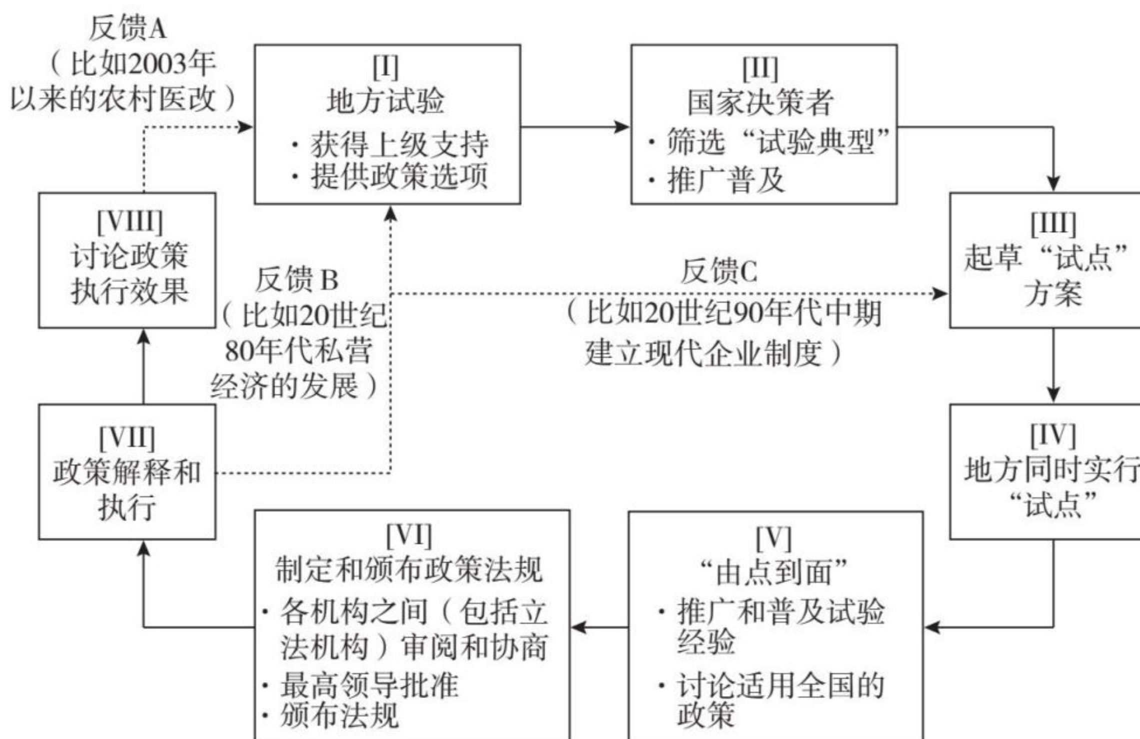



**图3.2 中国以试验为基础的政策制定过程**

在中国，最常见的是由政府提出试验倡议。过去30年一直负责试点工作的领导干部在采访中表示，大多数政策试验最先是由基层干部为解决本辖区内的棘手问题而发起的。基层干部会向上一级相关领导寻求政策试验的支持。不同行政级别政策制定者之间的联系往往是通过高一级的领导到地方视察，或是通过秘书、顾问及相关调研人员等中间人建立起来的。上级领导对基层试验的鼓励和保护是一种潜在的“政策保障”，这种保障对于基层开拓性的试验起到了决定性的作用。因为在中国政府行政体系内，如果没有上级支持，个别官员自发的改革行为不但达不到任何效果，同时也是拿自己的仕途冒险。即使是像农村包产到户和发展私营经济这两项改革，最开始也是由倡导改革的中央领导人在地方通过修改政策启动的，但是潜在的“政策保障”和上级领导的爱护对地方改革试验的合法化并上升为国家政策起到了决定性作用。在一个层级分明的体制里，如果上一级领导不支持也

不推广下级的政策创新，自下而上的政策试验将是毫无前途的。众多案例的分析表明，在实际运作中，无论是自下而上（“自发式”）发起的政策试验，还是自上而下（“政治动员式”）发起的政策试验，在启动阶段如果没有地方的主动性和中央的支持这两个因素的联动，试验都是没有意义的，这两者缺一不可，后面的实例分析也将清楚地展示这两个因素的相互关系（见图3.2[Ⅰ]）。

基层试点的结果和做法在得到上级的肯定并被树为典型后，最高决策层中试点的拥护者及其部下就会扩大试验范围，并加大对新政策的支持力度。政府智囊和研究人员会就此对国内和国外的经验进行系统研究，来自发达国家和国际组织的专家也受邀提供政策信息和起草具体的提议（见图3.2[Ⅱ]）。如果地方试点收效良好，同时政策创新的潜在好处能够在决策层内部顺利传递，如果其他的高层决策者也支持该政策倡议，就会形成指导大规模试点的全国性政策。在这过程中，地方官员将为取得正式的试点资格而加紧四处游说，因为开展试点工作的地方，不但可以获得中央的优惠政策，还会有利于当地官员的晋升（见图3.2[Ⅲ]）。

被筛选出来的正式试点地区经中央政府批准后试行新政策，中央会有选择地加大对试点工作的支持力度（这个做法至少持续到20世纪90年代末）和扩大地方自主权，试点单位必须定期向上级汇报工作进度（见图3.2[Ⅳ]）。接下来，上级巡视员被派到试点地区进行评估。中央和地方官员以经验介绍会的形式进行交流和协商。决策者对试点地区成功的做法进行筛选鉴别，并在内部讨论或公开进行讨论。如果主要的决策者都支持某个试点地区的“典型经验”，并同意以“由点到面”的方式继续进行，以“典型经验”为基础的新一轮试点就会在更大范围内推广开来。“学典型”的活动一旦启动，成百上千的外来代表团就会汇集到被树为典型的试点地区，形成“取经”学习考察热（见图3.2[Ⅴ]）。

接下来，中央决策者会下令起草正式的规章或法律，并为起草小组提供详细的指示。之后国家各部委对草案进行审阅和协商，这一烦琐的过程跟大多数国家政府机构制定法规的过程十分相似。最高决策者依然可以阻止制定新政策的动议，但如果他们无法组织或集结有力的反对力量，新政策还是会被中央政治局和国务院通过，然后以党的文件、国家法律或政府规章的形式在全国范围内施行（见图3.2[Ⅵ]）。通过新政策或新法规并不意味着政策制定过程就结束了，因为接下来对于新政策的阐释和执行又会引发下一轮的试验（见图3.2[Ⅶ]），比如图3.2中所示的反馈B和C。带有“试行”或“暂行”字样的法规表示在执行过程中接受对政策的修正。图3.2中的反馈回路A表示的是新一轮试验是由新政策带来的冲击所引发的，这也是标准的政策反馈机制。这三种反馈类型都可以在下面的实例分析中找到。

这种中央和地方之间特殊的互动机制，是以试验为基础的政策制定过程得以为继的关键所在。我们发现，具体试验通常由基层政府官员来操作，而中央政府的作用则集中在筛选可供推广普及的典型试验，以及从地方试验中总结经验教训。在这个政策制定互动机制中，中国共产党的组织人事制度决定了从下向上的动力，因为所有的政府机构和国有企业的主要领导都是由上级党委任命的。加上中国政府条块分割的特性，分散进行政策试验实际上可以防止地方政府联合起来，向中央统一要求全面下放权力。在分散试验的条件下，地方政府只能通过个别游说使中央让步。[注]这种个别的政府内游说行为实际上有利于加强中央政治权威。

在研究中国改革进程中中央与地方的互动关系时，曹远征、钱颖一和温加斯特（Weingast）将其与联邦制相提并论，但是他们忽略了上级决策者的关键作用，上级通过不干预、非正式支持或公开鼓励给基层试验开“绿灯”放行。[注]在一个层级管理体制下，即使是最大胆的基层改革者也不能不重视上级的意见。所谓“中国特色的联邦制”的理论认为，中国的上下级管理方式已经被行政地方化、区域竞争和中央

地方之间的协商所取代。虽然这些因素在中央和地方的互动中起到了重要作用，地方政府也在制定地方性政策时更加自信和有保障，但上述因素没有一个能够消除中国政治经济制度中的层级管理体制。

在维持分级控制的前提下，中国式的“由点到面”工作方法是确保地方主动性的一种组织方式。[注]自从这种工作方法被视为改革的有效工具后，实际工作中出现了有些地方政府自行其是的现象。在各级政府中，有时是领导本身，有时是改革的拥护者，都参与到政策制定、执行和修订的过程中来。整个政策制定过程因此不再是中央集权或地方分权这种非此即彼的单一层次模式，而是一个在多层级之间灵活变换的互动模式。

## 四、政策试验对政策子系统的影响

政策试验作为一种特殊的工作方法在中国经济改革中得到广泛运用，且取得了显著的成效，这虽然证明了它的重要性，但是却没有反映出这个机制后面所隐藏的相关者利益，以及试行规定、试点或试验区对推动政策制定过程所起的作用。为了弄清政策试验对中国经济体制转型的影响和作用，我们必须对几个富有争议的关键性领域内的政策制定过程做进一步分析。

政策理论的研究表明，政策制定是“发生在特殊的政策子系统中，这些子系统或多或少地以并行方式彼此独立”[注]。因此，构成政策子系统的制度、行为主体、利益、理念、问题和风险等具体因素就决定了政策的制定和修订的机会和结果。此外，政策子系统有助于揭示不断重复出现的互动行为模式。如果出现系统危机或局部危机，旧格局中的核心因素就会被破坏，从而导致互动行为模式的剧烈改变；而如果抱有不同目的和理念的新主体试图进入子系统并修改游戏规则，也会破坏旧格局，但对互动行为模式影响相对较小（见表3.2）。

**表3.2 主要经济改革领域的试验类型**

| | 新主体遭拒绝并延迟加入国家政策制定 | 新主体顺利加入国家政策制定 |
|---|---|---|
| 试验的政策风险较大 | 国有企业改革<br>(1978 年到 20 世纪 90 年代中期)<br>行政管理部门激励下进行的试验，反复尝试政策工具 | 外商投资和对外贸易自由化<br>(1992—2000 年)<br>中央政策转变，地方试验失控 |
| 试验的政策风险有限 | 民营经济的准入和发展<br>(1978—2004 年)<br>低调的地方试验促进国家政策逐步持续调整 | 引进和监督证券业<br>(1990—2005 年)<br>技术官僚的大型试验，扩展政策工具箱 |

根据试验的动态特征，大部分中国经济领域内的改革存在两个主要变数：（1）新兴的经济主体以及他们是否有机会在国家政策制定中表达自己的意见。（2）政策试验所带来的政治风险。政治风险在这里可以狭义地理解为：国家决策者无法确定试验会在多大程度上影响国民经济的基本属性（这里指国有企业和国企占主导地位）以及政治目标（这里指促进经济增长和维持社会稳定）。

在中国经济改革的第一阶段（1978—1991年），政治大环境不太稳定，这对下文所涉及的政策子系统都有直接影响。直到1992年经济改革取得突破之前，中国国内有关经济政策的争论一直没有停止，诺顿认为这个阶段的改革是“时退时进”。[注]1992年以后，虽然中国政治大环境在变化，下文所分析的四个政策子系统（国有企业、私营企业、对外贸易和外商投资、证券市场）却出现与周围政策环境截然不同的局部“小气候”。每个子系统都有自己独特的政策逻辑，尽管如

此，政策试验带来的政策变迁还是在所有子系统中起到了至关重要的作用。

下面的实例研究无法涉及改革的各个阶段和所有改革措施，我们关注的焦点集中在以下几个方面：参与决策的主体构成，对风险的认知，决策者之间的冲突和共识，地方改革倡导者和中央政府的互动关系，以及政策更新的类型和范围（从反复尝试政策工具到制定整套战略）。这几个方面有助于我们理解政策试验推动政策变迁的积极贡献。

## （一）封闭的政策子系统内的政策修补：国有企业改革

中国社会主义经济核心领域的改革，即国有企业改革在1978年到20世纪90年代中期这段时间里几乎是在一个全封闭的政策子系统里进行的。在这个子系统里，国家机构和国企管理者占据主导地位，政府明确提出国家必须控制事关国民经济命脉的企业。在这种限制性的条件下，政策试验只能是反复尝试各种政策工具，政府则运用行政手段激励企业管理者提高效率、减少浪费。国企管理人员及其在政府内部的支持者成功地说服了国家决策者减少对国企的严格预算约束。以上这些因素延误了开放国企经济领域的时机，推迟了新经济主体参与市场竞争的时间，并拖延了新规章制度的出台，这一延误持续了将近20年，直到1997年亚洲金融危机，国企领域才被迫接受旨在“抓大放小”的新型改革发展策略。

表3.3列出的是1978—1997年国有企业进行的试点项目，可以看出，当时国有企业长期处在亏损中，试验的目的就是通过额外的刺激和加大企业管理者的决策权来提高企业效率（减少浪费，提高产品质量和减少国家财政补贴），这些试验没有涉及企业之外的政府机构的

改革。注国企改革试验遇到了来自政府决策层、国企领域政府管理部门和国家立法机构的强大阻力，这说明仅靠行政手段推进国企彻底改革是不现实的。注

**表3.3 1978—1997年国有经济“试点”项目试点项目名称**

| 试点项目名称 | 时　间 |
|---|---|
| 扩大企业自主权 | 1978—1980 年 |
| 企业利润留存 | 1981—1982 年 |
| 利改税 | 1983—1986 年 |
| 国有企业股份制改造 | 1984—1997 年 |
| 企业破产管理规定 | 1984—1997 年 |
| 筹备制定国有企业法 | 1984—1988 年 |
| 国有企业承包经营责任制 | 1987—1993 年 |
| 建立企业集团 | 1991—1997 年 |
| 建立现代企业制度（大型国有企业正式改组为公司） | 1994—1997 年 |

资料来源：中国经济体制改革年鉴（1988—2005年）。

20世纪90年代中期，以“建立现代企业制度”为目标的新一轮国企改革开始进行试点。面对国企急剧增长的债务，国家最高决策层同意对国企进行全方位的改革。于是在1993年通过了新的《公司法》，计划将国企改造成具有透明法人治理结构的现代企业实体，同时避免国有资产私有化。当时政策的执行是建立在“先立法后试验”的基础上（见图3.2，反馈C），建立现代企业制度的试验是为了让一部国家法律顺利实施。但是，1994—1997年之间的试点显示，改革试验遭到了国企管理层及其上级监管机构的暗中抵制，他们设计的试点方案十分官僚化，产生的成效微乎其微。1996年年底，对100个由中央监管、以建立现代企业制度为目的的试点公司的调查评估表明，“几乎没有一个

试点企业达到了现代化企业的最低标准”。注总的来说，与在其他更为开放的政策子系统内进行的改革试验相比，以建立现代企业制度为目标的国有企业改革试点显得更加谨慎而迟缓。

国企改革反复尝试不同政策工具，有助于减少政治和意识形态上的冲突，但却只允许进行渐进改革。到20世纪90年代中期，国企摆脱了以往僵化的计划经济下的计划协调，但社会主义经济的特色——“软预算”仍占主导地位。这个封闭而滞后的经济领域最终是被亚洲金融危机打开改革之门的，这次危机让中国国家决策者认识到国家经济面临着直接威胁。从1997年开始，国家决策者放弃渐进式改革，转而接受了国企改制的一揽子计划，主要包括：大规模联合重组，国企管理者和员工收购自己的企业，私人投资者收购小型国企，吸收国外战略投资伙伴，关闭大量资不抵债的企业，以及加入世界贸易组织参与国际竞争。

## （二）受约束的政策子系统内的政策调整：私营企业改革

1978年到2004年，私营企业的发展一直处在一个受约束的政策子系统当中。出于意识形态等方面的原因，私营企业是中国社会主义经济改革争议较多的新事物之一。改革初期，私营经济作为边缘性的、受约束的国有经济的补充部分而存在，不允许扰乱国有经济的发展，因此没有形成太大的政策风险。注由于缺乏官方认可的地位，私营企业代表对国家政策制定的发言权一直到20世纪90年代中期都受到了严格限制。

私营经济的发迹始于地方，之后经历了一个政治地位逐步被提升认可的过程。早期地方官员先是阻碍私营经济这个新生事物的产生，但很快他们就学会了从私营企业中获取新的资源（如重要的税费、佣

金和就业机会）。私营企业主为了使企业获得更大利润，通过和个别地方官员结成合谋关系，从最初的“依附性庇护关系网”发展到后来各式各样的“共生性庇护关系网”。与此同时，地方官员也对拓展新的不受中央控制的税源有着浓厚的兴趣。[注]

改革初期，中央对私营经济的发展政策不明确，有时还进行限制，一些政策常常被基层政府官员加以发挥，用来证明他们发展私营企业在意识形态上的正确性。因此，这个领域内的改革大多没有受监管、低调却广泛，并且是自下而上自发形成的。新生事物往往只有在基层遍地开花之后，中央才原则上同意“追认”其合法地位，然后再制定具体的管理私营经济的规章制度。[注]

受基层低调试验的推动，20世纪80年代中期，中央的改革派采取了一项重要的改革措施，即把自发性的私营经济拔高成为全国性样板，并在1986年指定温州地区为“发展商品经济的试验区”。温州地方政府获得试验区的头衔后，大胆起草了中国第一部股份合作公司规定和非国有金融机构的规定，这两项制度创新在当时的意识形态上颇有争议，中央的改革派和他们的智囊们利用温州试验区证明私营企业发展的潜在优势，有关“温州模式”的讨论引起全国公众舆论长达两年之久。对“温州模式”的讨论为国家新法规的出台和修改宪法（1987年和1988年）奠定了基础，新出台的法规大大提升了私营企业的合法地位。[注]

通常，地方政府在制定有关私营经济的政策上拥有较大的自主性，出台了不计其数的暂行规定或临时许可。一个关键的非正式制度在全国范围内被地方政府广泛采用，即地方政府允许私营企业登记为集体企业，以掩盖私营经济成分的真实规模，同时避免陷入公开支持非公经济的政治困境。在20世纪80年代和90年代的大部分时间里，这种过渡性的制度安排一直被中央决策者默许，直到90年代中期，大部分企业感觉到足够安全后才正式登记注册改为私营企业。地方在促进和管理私营企业方面的经验为1987年到2004年中央连续调整发展私营

经济的政策提供了借鉴。20世纪90年代中期，随着全国工商联重新活跃，私营企业也得到了参与制定国家政策的机会。全国工商联是在20世纪50年代作为私营企业的代表而组织成立的，但是在此后大部分时间里都处于休眠状态。随着私营企业逐渐参与国家政策的制定，私有财产的法律保障也逐渐得到改善。2004年修改宪法之后，私营企业和私有财产的法律和政治地位最终得到了宪法的承认。

中国私营经济的发展是一个比较典型的示例，它展示了自下而上的试验如何在一个受约束的政治子系统内部逐步改变政策框架和政策优先顺序，甚至推动制度转型。从中央政府的角度来看，基层推动的政策创新有一个历史遗留问题，即地方官员和企业家之间根深蒂固的共谋关系，这对中央政府在私营经济领域内实行统一的国家法规和税收政策是一项挑战。

## （三）开放的政策子系统中的政策偏离：外商投资和对外贸易

1978—1991年，对外开放和经济特区在政治上是个争论不休的话题，一直到1992年初，中央决定加快改革开放的步伐，对外开放政策子系统才被打开。随之而来的政策包括重新定义对外贸易的目标、手段和规则，新政策加快了中国融入世界经济体系的步伐。根据新的对外开放方针，中央下放了对外贸易和吸引外商外资的权力，这表明了中央愿意承担对外开放有可能伴随的政治风险，于是经济开放正式从沿海地区扩大到全国。[注]除此之外，中国高层领导还要求停止关于经济改革“姓资姓社”的争论，这平息了20世纪80年代以来围绕市场化改革所进行的意识形态上的争论和党内的派系斗争。此外，苏联解体所带来的冲击波也促使中国政治高层接受了邓小平提出的改革开放主张。

1992年到1993年，中共中央制定了一套雄心勃勃的政策，全面掀起了中国经济的改革发展热潮，这些政策也成为中国经济体制从计划经济向社会主义市场经济转型的重要突破口。这一强有力的政策冲击对改革倡导者发出了战略转型信号，这个信号立即被基层所领会。1992年到1993年，新一轮改革开放导致地方政府之间竞相“争取政策”以及基层干部自发进行试验，他们急切地想从新一轮跨国贸易发展中获利。基层干部开始游说上级，为在本地区建立特别贸易和发展园区，获取中央促进地方发展对外经济所给予的优惠政策展开激烈竞争。在争取中央给予地方的优惠政策时，国家层面个别决策者的支持通常比正规渠道的申请更关键，他们也被视为这类特殊园区的支持者。[注]在设立特别贸易和发展园区方面，许多地方政府往往在中央正式批准之前就已开始行动，导致园区建设消耗了巨额的公共投资基金，加上地方政府不顾及国民经济全局，擅自减免自己辖区内投资者应缴的税款，使中央维护经济稳定的目标无法实现，于是中央政府进行了几次清理整顿，要求关闭违法设立的特别贸易和发展园区。

在1992年之后的政策热潮中，对外贸易从支持改革的一项辅助性措施转变成为中国现代化的一个核心支柱。特别贸易和发展园区的普及扩大了地方政府对市场化改革的支持。[注]特别园区还给许多的国内企业从事对外贸易提供了无限商机，这些外贸公司的活动虽然仅限于特别园区内，但是它们的作用却超出了试点地区，它们构成了中国经济体制内以外贸为主的新的经济主体。[注]中央政府推行的优惠政策刺激了经济的增长，同时促进地方政府尝试新的行政管理方式——比如在制定新的政策和法规方面——获得更大的空间，与此同时，在中国其他大多数地区却依然实行原有的法规。[注]这种不集中统一制定政策的做法最终形成了一项新的政治制度，在这个制度下，不是市场力量而是中央决策者决定了“哪个地区先开放，哪个地方就在国内外贸易中具有相对优势”。[注]从市场经济的角度来看，这种方式严重扭曲了一

些市场信号，也为官员提供了寻租的机会；但从政策改革的角度来看，这种分散制定政策的做法有助于决策者和政府部门适应新形势。

中央和地方创新相结合造就了1992年以后中国对外经济政策的转变。中央决策者决定了这个变化的速度和范围，但是地方政府对优惠政策的激烈竞争从另一方面给中央决策者带来了压力。值得注意的是，中国在2001年加入世界贸易组织之前的经济开放“不是通过市场自由化实现的，而是通过一系列政府安排实现的，这些安排使政府机构达成共识，统一了中央和地方各自不同的激励行为”[注]。加入世界贸易组织之后，中国参与世界贸易和投资的机会进一步增加，随之而来的新一轮对外经济政策的制定，为适应世界贸易组织的原则，更正规地以法律和法规为依据进行，1992年以来的政策热潮为此做了准备。

## （四）不兼容的政策子系统中的政策扩展：证券市场

1990年以来，在建设和规范上海和深圳证券交易市场方面，我们发现了一个与中国政治经济体制背道而驰的政策子系统。证券市场无疑是“被植入一个以计划经济为主和缺乏私有制的经济体系中”[注]。20世纪80年代，经中央政府同意，地方政府进行了有限的股票发行和交易尝试。值得注意的是，政策试验被设计为通过证券交易来帮助国企融资和改组，通过这个渠道拓展国有企业的融资渠道，但同时国家不放弃对上市企业的控制，这样的试验因而被看成是低风险的行为，甚至得到了那些对资本主义方式持怀疑态度的人的支持。[注]在这样的政治大环境下，金融改革者设法把一套全新的政策工具——证券交易及其相关的机构和组织——植入一个对私有财产权益缺乏可靠法律保障的经济体系中。证券交易所是政府领导引进的一个大胆的试验，这个

试验创造了一个奇特的组合，即国家控制的大部分上市公司和不可预测的证券交易投机活动。

一直到20世纪90年代中期，上海证券交易所和深圳证券交易所处于当地政府的监管之下。1993年到1997年间，国家监管机构才逐步建立起来。1997年后，由于国内证券市场出现了一系列丑闻，加之亚洲金融危机爆发，中央政府收回了对证券市场的监管，同时确认了证券市场在社会主义市场经济中的合法地位，使之服务于国家产业政策和国企改革。

中国证券市场的发展历史从头至尾就是由一系列政策试验组成，其中最重要的措施有：国企被重新包装成为上市股份公司（20世纪90年代早期）；有选择地转让法人股（1992年）；国企在香港上市（1993年）；组建国家重点企业（始自20世纪90年代中后期）；数次减持国有股（1999年、2001年和2005年）。1990—1997年，两个证券交易所一直被归类为试点项目。

经由证券市场而推出的一系列新的政策工具给中国经济带来的实质性改变比预期的要小。证券市场依然由政府机构和与政府有联系的公司主导，这些公司迫切需要通过上市来筹集资金，同时阻止自己的竞争对手——私营企业的上市和崛起。由于跟政府关系密切的公司主导着证券市场的发展，为了保证市场正常发展，在大多数时间里这些公司的行为甚至没有受到严格监管，政府所追求的股权试验的好处（更好的公司治理，更广泛的竞争等）在很大程度上都无法实现。[注]总之，指导证券市场发展的基本政策框架从一开始就没有改变过。证券市场并没有成为国企私有化的工具，而是成为那些与政府相关的公司筹集资金的工具。证券市场的制度和实践是否能适应国家机构占主导且不断受到政府管控的中国市场，依然没有得到明确的答案。

## （五）精英所倡导的试验局限性：公共产品和社会参政议政

上面的实例表明，经济领域内的政策试验都是在政府倡议下启动的，这完全符合威权国家的特性。然而，来自政府之外的改革倡议也越来越频繁地出现在中国近年来的改革试验中，一些政治话题通过社会呼吁和公众批评进入了国家议事日程。

在中国，由社会精英所倡导的改革试验无法解决那些被经济发展所遗忘的社会领域问题，因为这些试验不会带来新的牟利和寻租机会，同时社会精英没有相应的地位和手段影响行政部门优先处理社会问题。在发展中国家，提供公共产品存在一个体制性的两难处境，这就是提供公共产品的权力下放给地方，由于地方政治精英和经济精英在寻租上的合作，很可能会损害社会中的弱势群体。[注]20世纪90年代中期以来，中国受国际援助组织的影响以及社会主义体制本身的特点，政府以增加公共产品供应为目的的试验项目吸收了来自社会各界的建议，有关农村医疗和土地改革的激烈讨论就反映了这个现象。

### 农村医疗

毛泽东时代所建立的基层合作医疗体系在预防疾病和延长农村人口寿命方面曾经成效显著，但是到了20世纪90年代早期，由于农村集体经济的解散，农村经济也逐渐向市场经济转变，农村合作医疗体系几乎完全崩溃。到2003年，大约80%的农村人口没有任何形式的医疗保险。20世纪80年代末以来，在中央政府的支持下，进行了各种局部的农村医疗改革试点，这些项目在实施过程中不断有外国政府和非政府组织参与其中，但是没有一个试点被提升为全国性的改革规划。[注]直到2003年“非典”暴发后，农村医疗改革滞后受到公众的强烈批评，农村医疗改革才被提上国家议事日程。政府公开承认之前所实行的农村个人负担医疗体制是失败的。公众对“非典”肆虐的愤慨最终促使中

央改变政策。[注]由中央政府参与资助的“新型合作医疗方案”成为众多大规模试点项目的内容，2003年以来，中国2000多个县已有300个县开始试点，预计到2010年，试点将扩大到所有县。一些试点地区尝试让民众代表加入公共监督机构，监督当地政府和医疗机构，提高医疗费用使用的透明度。由于目前所尝试的各种新型合作医疗方案无法覆盖所有医疗费用，所以只能解决农村医疗的部分问题。尽管如此，在公众参与和社会压力之下，农村医疗改革已经迅速成为国家政策制定的重点。

## 土地改革

20世纪90年代末以来，由于中国的工业和房地产业快速发展，在农村地区，乱征地和征地补偿标准随意成为让人诟病的政策问题。这些问题导致了地方抗议、上访活动频发，也引发了关于改善农村土地管理的公开讨论。1998年修订通过的《土地管理法》没能解决这一领域内的大规模冲突，中央政府发起和评估了几轮地方试点项目，[注]并于2005年和2006年颁布了一系列试行规定，以规范土地所有权的转让和公平赔偿的标准。持续不断的民众抗议是促使政府修改土地管理政策的主要驱动力。

这个领域内的冲突和滥用权力的问题到目前也没有完全解决，但在以协商为基础的新型试验中，公众意见和农民利益成为政策制定的一个重要考虑因素。2004年以来，政府根据“依法执政”的原则，把舆论监督作为制定法规过程中的正式程序。[注]社会参与的试验对国家政策制定只起到了补充作用，而不是决定性作用。社会参与依然是临时性的和有选择的，公民组织没有发挥明显作用，也没有形成制度化力量。政治议程设置虽然在接纳公众要求方面更开放了，但总的来说仍由政府控制。因此，参与试点工作多年的政府官员和外国顾问说：在中国，“要使改革取得成效必须把重点放在动员政府官员上……让他们允许推进试验。推动政府内部的创新是中国扩大试点项目改革所面临

的一个重要挑战，因为政府依然是提供公共服务和制定政策的主导者”注。

在中国目前的政治体制内进行政策试验存在一个关键性的难题：如果试验项目不能立即给地方带来好处，用试验推动改革，其成功的概率就会微乎其微。“非典”危机之前，中央对农村医疗体系的忽视清楚地说明了这点。只有在引起公众强烈的愤慨之后，医疗改革才成为国家政治议程的首要内容，社会协商才成为政策制定过程的一个组成部分，由试验启动改革的模式才可能顺利进行。

从上面的实例分析可以看出，只有在那些有新主体加入的领域，自下而上的政策试验才能在经济改革中起关键作用，才能产生根本性的政策转变。例如民营企业家和跨国投资者，他们行动积极，致力于重新定义游戏规则和改变权力构成。这些以营利为目的新兴企业家是在政府官员的推动下成长起来的，政府官员在迅速发展的私营和跨国经济活动了发现了许多新的机会。注企业家的牟利行为和官员的抽佣行为两者之间的互动，使发展私营经济和推动对外贸易这两个领域内的试验和制度创新异常活跃。而在那些国家出于维护自身利益而管控的领域，比如国企改革（1978年到20世纪90年代中期）或证券市场监管（1999—2005年），这些领域的官员们则倾向于局部改革，大范围的试验充其量只是推动渐进改革而已。

## 五、试验对政策学习和权力寻租的影响

中国的经济改革和推进改革的政策制定过程显然不能被简化为是政策制定者对经济体制低效率的理性回应。注对于想要改变经济运行方式的政策制定者来说，政策试验是一个处理不确定性（即无法准确预测改革在一个快速变化的经济大环境下将产生怎样的效果）和分歧（即政策制定者对于政策制定优先次序的矛盾心态和模棱两可）的可

靠方法。从设置政策目标到选择试验模式，以及鉴别可普及推广的政策选项，这通常是一个高度政治化的过程，推动这个过程前进的力量有讲究策略的机会主义、人事竞争、利益冲突、意识形态冲突、特别的危机处理方法，以及建立战略共识。

根据经济改革中的政治逻辑，政策试验可预先将政治阻力和政治风险降至最低，成功的试验还可以最大限度地扩大政策支持范围和提高政治收益，[注]1992—2002年中国就利用试点实施经济改革降低了改革风险，增加了改革的“可控性”[注]。这些改革如果事先被挑明，很可能会在政治上遇到阻力[注]。由此可见，政策试验有利于最高决策层达成共识，减少了各部门在协调过程中的摩擦和拖延，有助于避免陷入长时间的政策制定僵局。

总的来说，分散进行政策试验实际上是把中央决策者所承担的风险和成本降到了最低。中央接纳基层的政策创新，既展示了改革所取得的成就，也展现了中央的政治导向。如果基层改革的效果无法满足政治大背景和国家战略的要求，就不会被提上国家议事日程，2003年以前的农村医疗改革试点清楚地证明了这一点。另外，受到中央积极支持的个别改革典型也可能弄虚作假，典型经验经过多年普及，最终却被证明是不现实的。[注]造成这种情况的原因是，地方试验者夸大了自己辖区内试点工作的积极成果，而到了“由点到面”的推广普及阶段，才发现试点的典型经验不能全面实行。在这个阶段失败的试验很少被公开，往往是在耗费了大量的人力物力后被不了了之（比如20世纪80年代地方政府的机构和职能改革，20世纪90年代各地进行的养老保险改革，以及近期的事业单位改革）。尽管局部试验失败可能耗费巨大，但仍然低于全国性政策失败所消耗的成本。基层试验的经验在成为国家政策之前，先在多个基层检验其效果，这种“由点到面”的方法自1978年以后就被当作改革的试金石，对防止出现如1957—1978年间因几次经济政策失败所造成的全国性灾难起到了重要作用。[注]

值得关注的是，改革时期的试验没有简单停留在探寻独特模式和政策解决方案上。在农产品市场、私有经济、外商投资等方面的试验引发了广泛的社会学习，特别是在决策者当中，通过这种全面学习，影响经济行为的行政管理体制也在逐步地发生改变。政策试验通过推动不起眼的分散制度和政策发生变化从而为重大的政策突破做准备。这个过程促使决策者不断学习，转变意识形态，同时也是政府行为创新和经济实践的试行期。随着时间的推移，试验彻底转变了地方和中央的决策者制定经济政策的思维方式。加上来自国外的冲击，如亚洲金融危机和加入世贸组织，政策试验也为改革的新起点提供了政策基础，比如1997年的国企改革和2001年的对外贸易自由化，这两次改革都彻底重组了中国经济行政管理机构。私营经济的发展和跨国经济活动的急剧增长对长期的政策学习是莫大的帮助，它减少了在公共领域直接进行体制改革的压力，因此给决策者适应新政策提供了不同寻常的有利环境。

关于政策试验最有争议的一个观点是，政策试验助长了权力寻租行为。毫无疑问，对地方领导干部来说，拓展新的收益来源是推动改革试验的主要动力。地方领导干部对政绩和仕途的追求，对于很多领域内的创新活动是一种有效的催化剂，但不能因此把这简单等同于挥霍或掠夺性的寻租行为。依据分红的逻辑，只要是有助于本地经济增长和收入提高的试验项目都会受到地方政府的强力追捧。这种激励机制推动了一系列新事物的出现，如以赢利为目标的新企业家阶层、新的行政管理实践，以及高效的新经济组织。从这个视角来看，政策试验带来了广泛的好处，它释放了地方政府改革的能量，并推动了行政管理体制内部利益的重新分配。

中国政策试验的经历是理解中国为什么能够出现一系列过渡性制度的关键，这些过渡性制度不是市场经济的最优选择，但是却具有提高效率和“帕累托改善”效应（Pareto-improving）（主要出现在1978—1994年的改革阶段）或者是“卡多尔改善”效应（Kaldor-improving）（主要出现在1994年以后，特别是在国有企业改革领域），因而政策

试验能在政治上被接受，甚至被最初的反对者所接受。[注]中国经济学界的新古典主义派倾向否定试点方法，认为试点是受国家行政主导而采用的不合时宜的手段，与市场经济体制下的平等竞争原则不相容，同时妨碍了以建立市场经济体制为目标的经济改革。[注]这样的批评是与中国经济的实际情况不符的。在理论上，我们不能忽略中国经济体制内无处不在的行政手段，对经济体制改革过程进行了不可避免的行政干预、指导和协调。按照新古典经济理论，低效率是政策试验所固有的特点，然而在中国决策者眼中，这种低效率却是在经济高速发展的情况下，保持国家宏观调控和社会稳定的“必要的交易成本”。[注]

# 结论

法律适用的统一性和负责任的政府是民主国家实施政策的前提条件，这两个原则要求政策试验必须在民主法治下进行，跟这个要求相比，中国进行的政策试验似乎是专断的和不稳定的。然而，中国的政治经济体制具有意想不到的改革适应能力，特别是在寻求长期创新或在应对经济发展的新挑战方面，这种改革的动力在于“分级制试验”所推动形成的广泛的创新精神、适应和学习能力。通过分散试验和中央干预相结合，地方试验有选择地成为国家政策，这是理解中国特有的政策制定过程的一个关键，这种独特的政策过程对中国经济起飞做出了贡献。

在提供社会产品和公共产品方面，政策试验有明显的局限性，例如农村地区加入基本的医疗保障体系和对土地使用权的有效保护，或者环境保护方面。提供这些公共产品要求把公众的利益和国家的政策规划相结合，而这往往与大多数地方领导追逐短期利益的出发点背道而驰，所以经济领域所形成的试验模式很难实现提供社会公共产品的目标。

中国以试验为基础的政策制定过程是否能为其他国家克服制度变迁的障碍提供可借鉴的经验和教训呢？中国的经验强调挖掘地方政府的潜力、发挥自下而上的主动性，以及接受不是中央制定的政策，这些做法与外国专家提议的“最佳实践”建议形成鲜明对照。[注]此外，中国的经验也表明，运用一成不变的法律适用统一性来应对复杂多变的经济环境，可能不利于政策学习和接受新制度。值得一问的是，在快速变化的经济形势下，“精心制定的法规”是否真的能增加市场主体的信心，推进理性市场行为。[注]与之相反，在正式立法之前进行广泛试验，也许能避免国家草率立法的风险。[注]

此外，中国的例子还说明，政策改革的倡导者和寻租者之间存在复杂关系。政策试验被证明是激励行政主体和经济主体的有效机制。对于政策制定者和行政管理者来说，改变基本的激励机制是开展改革的前提，因而让地方政府从自己辖区内的经济增长和企业活动中获取红利是不可避免的。然而，促进经济增长的地方领导干部和追求赢利的企业家之间的共生关系必须存在于一个稳定的政治环境中，在这样的环境中，参与者注重的是从地方经济中长期获利，而不是掠夺式发展。

中国政策试验之所以取得显著成效，是基于其独特的制度前提（独特性在于中国共产党的统一领导、层级组织结构和毛泽东时代留下的基础性经济制度），单一的政策指令（发展就是硬道理），以及特殊的主体构成和期待（决策者不用面对周期性选举或民主竞争，他们一致同意实现经济现代化，却对改革的政策规划、框架和方法意见不一致）。然而大多数发达国家的决策者、行政官员、利益集团和公民认为，把试验作为制定政策的出发点是有风险的，这样做会动摇和威胁他们的现有利益。但对一个欠发达国家，比如中国的决策者来说，他们更愿意相信政策变化会带来好处。

只要相信经济增长的动力没有改变，而且新形成的利益集团能够适应不断变化的环境，通过试验来创新政策就能继续下去。一旦人们

的期待和兴趣转向维护现状或者热衷于财富的再分配，试验就会受制于需求和供给双方，比如利益集团和民众开始寻求具有普遍性和不可逆转的规则，从事国内经济活动和跨国经济活动的主体要求同等的法律保护，决策者认为试验将导致政治风险，渐进立法主义可能因此而避免试验。最终的结果是行政机构和立法机构对政策试验的约束越来越强硬。虽然试验对适应新制度有很多显而易见的优点，但是在多数国家，这种约束机制还是妨碍了在大范围内进行试验。中国共产党领导下的中国也难以避免这种情况，在过去30多年里，尽管中国采取的以试验为基础的经济治理方式成效甚好，但近些年中国也开始缩小试验的范围，这就是很好的证明。

---

1. 原文名为《中国经济腾飞中的政策试验》，发表在《开放时代》2008年第5期，此次出版有少许改动和更新。

2. Peter Evans，“Development as Institutional Change:The Pitfalls of Monocropping and the Potentials of Deliberation，”*Studies in Comparative International Development*.Vo1.38.No.4（2004），pp.30-52;Peter Evans，“The Challenges of the‘Institutional Turn’:Interdisciplinary Opportunities in Development Theory，”in *Sociology of Capitalist Institutions*，edited by V.Nee and R.Swedberg（Princeton:Princeton University Press，2005），pp.90-116.

3. Charles E.Lindblom，“Still Muddling，Not Yet Through，”*Public Administration Review*Vo1.39，No.6（1979），p.521.

4. Peter Evans，“Development as Institutional Change:The Pitfalls of Monocropping and the Potentials of Deliberation，”*Studies in Comparative International Development*，Vo1.38，No.4（2004），p.30.

5. Douglass C.North，*Institutions*，*Institutional Change and Economic Performance*（Cambridge:Cambridge University Press，1990），pp.80-81;Douglass C.North，*Understanding the Process of Economic Change*（Princeton:Princeton University Press，2005），P.154.

6. Valerie Bunce，Subversive *Institutions:The Design and the Destruction of Socialism and the State*（New York:Cambridge University Press，1999）.

7. Friedrich A.Hayek，The Constitution of Liberty（Chicago:University of Chicago Press 1978）;Douglass C.North，*Institutions*，*Institutional Change and Economic Performance*

（Cambridge:Cambridge University Press，1990）;Gérard Roland，Transition and Economics:Politics，Markets，and Firms（Cambridge，Mass.:MIT Press，2000）;Sharun W.Mukand and Dani Rodrik，“In Search of the Holy Grail:Policy Convergence，Experimentation，and Economic Performance，”*American Economic Review*，Vo1.95，No.1（2005），pp.374-83.

8. Frederick Mosteller，“New Statistical Methods in Public Policy.Part I:Experimentation，”*Journal of Contemporary Business*，No.8（1979），p.487，496.Reprinted in Mosteller，Frederick，*Selected Papers of Frederick Mosteller*，edited by S.Fienberg and D.Hoaglin.（N.Y.:Springer，2006），pp.487-498.

9. Roger Jowell，*Trying It Out:The Role of‘Pilots’in Policy-Making*（London:Government Chief Social Researcher's Office，2003）.

10. Frederick Mosteller，“Experimentation and Innovation，”*Bulletin of the International Statistical Institute*，Vo1.47（1997），pp.479-480.Reprinted in *Selected Papers of Frederick Mosteller*，edited by S.Fienberg and D.Hoaglin（N.Y.:Springer，2006），pp.473-485;Frederick Mosteller.“New Statistical Methods in Public Policy.Part I:Experimentation.”*Journal of Contemporary Business*，Vo1.8（1979），pp.492496.Reprinted in *Selected Papers of Frederick Mosteller*，edited by S.Fienberg and D.Hoaglin（N.Y.:Springer，2006），pp.487-498.

11. Charles E.Lindblom，“The Science of ‘Muddling Through，”*Public Administration Review*，Vo1.19，No.2（1959），pp.79-88;Charles E.Lindblom，“Still Muddling，Not Yet Through，”*Public Administralion Review*，Vo1.39，No.6（1979），pp.517-526.

12. Thomas G.Rawski，“Implications of China's Reform Experience，”*The China Quarterly* Vo1.144（1995），pp.1150-1173;Yuanzheng Cao，Yingyi Qian and Barry Weingast，“From Federalism，Chinese Style to Privatization，Chinese Style，”*Economics of Transition*，Vo1.7，No.1（1999），pp.103-131;Gerard Roland，Transition and Economics:Politics，Markets，and Firms（Cambridge:The MIT Press，2000）;Yingyi Qian，“How Reform Worked in China，”in *In Search of Prosperity:Anaytic Narratives on Economic Growth* edited by Danie Rodrik（Princeton:Princeton University Press，2003），pp.297-333.

13. Gerard Roland，*Transition and Economics:Politics，Markets，and Firmg*（Cambridge:The MIT Press.2000）.

14. Gabriella Montinola，Yingyi Qian and Barry Weingast，“Federalism，Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China，”*World Politics*，No.48（1995），pp.50-81;Dali Yang，*Beyond Beijing:Liberalization and the Regions in China*（London:Routledge，1997）.

15. Susan L.Shirk，*How China Opened lts Door*（Washington，DC:Brookings，1994）;Wing Thye Woo，“The Real Reasons for China's Growth，”*The China Journal*，No.41（1999），pp.115-137;Hongbin Cai and Daniel Treisman，“Did Government Decentralization Cause China's Economic Miracle?”*Word Politics*，Vo1.58，No.4（2006），pp.505-535.

16. Sebastian Heilmann，“From Local Experiments to National Policy:The Origins of China's Distinctive Policy Process，”*The China Journal*，No.59（2008），1-30.

17. Rekha Wazir and Nico van Oudenhoven，“Increasing the Coverage of Social Programmes，”*International Social Science Journal*，Vo1.50，No.155（1998），pp.145-154.

18. David F.Pyle，“From Pilot Project to Operational Program in India:The Problems of Transition，”in *Politics and Policy Implementation in the Third World*，edited by M.S.Grindle（Princeton:Princeton University Press，1980），pp.123-144.

19. Charles-Albert Morand（eds.），*Évaluation lédative et lois expérimentales*[Legislative Evaluation and Experimental Laws]（Aix-en-Provence:Presse Universitaires d'Aix Marseille，1993）;David H.Greenberg，Donna Linksz and Marvin Mandell，*Social Experimentation and Public Policymaking*（Washington，DC:Urban Institute Press，2003）;Konrad Hummel，*Rechtder behördlichen Regelungsexperimente*[Law of Experiments in Administrative Regulation]（Berlin:Duncker and Humblot，2003）.

20. Peter H.Come，“Creation and Application of Law in the PRC，”*American Journal of Comparative Law*，Vo1.50，No.2（2002），p.382.

21. 国家行政学院.中华人民共和国政府机构五十年：1949—1999[M].北京：党建读物出版社，2000:466-469.

22. 中国经济体制改革委员会.中国经济体制改革年鉴（1995）[M].北京：改革出版社，1995:50-54，90-92.

23. 国务院办公厅.中国经济改革开放试验区[M].北京：中国青年出版社，1992.

24. Barry Naughton:*The Chinese Economy:Transitions and Growth*（Cambridge:The MITPress，2007），pp.406-408.

25. 张建伟.变法模式与政治稳定性[J].中国社会科学，2003（1）:140-141.

26. 吴小云.创新：经济特区立法的灵魂[J].海南人大，2004（1）:30-31.

27. David Zweig，*Internationa Bzing China.Domestic Interests and Global Linkages*（Ithaca，NY:Cornell University Press，2002），p.52.

28. Yuanzheng Cao，Yingyi Qian，and Barry Weingast，“From Federalism，Chinese Style to Privatization，Chinese Style，”*Economics of Transition*，Vo1.7，No.1（1999），

pp.124-125.

29. Vivienne Shue， *Peasant China in Transition.The Dynamics of Development Toward Socialism，1949—1956*（Berkeley:University of California Press，1980），p.88.

30. Silke Adamand and Hanspeter Kriesi，“The Network Approach，”in *Theories of the Policy Process*，edited by Paul A.Sabatier.2nd ed.（Boulder:Westview Press，2007），p.129.

31. Barry Naughton:*The Chinese Economy.Transitions and Growth*（Cambridge:The MITPress，2007），p.97.

32. Edward S.Steinfeld，*Forging Reform in China:The Fate of State-Owned Industry*（NY:Cambridge University Press，1998）.

33. Murray Scot Tanner，*The Politics of Lawmaking in Post-Mao China*（Oxford:Clarendon Press，1999），pp.167-205.

34. Jinglian Wu，*Understanding and Interpreting Chinese Economic Reform*（Mason:Thomson，2005），P.155;中国经济体制改革委员会.中国经济体制改革年鉴（1995）[M].北京：改革出版社，1995:138-141;中国经济体制改革委员会.中国经济体制改革年鉴（1996）[M].北京：改革出版社，1996:222-226.

35. Susan Young，*Private Business and Economic Reform in China*（Armonk，NY:M.E.Sharpe，1995），pp.13-14;Barry Naughton，*The Chinese Economy:Transitions and Growth*（Cambridge:The MIT Press，2007），p.95.

36. David L.Wank.“Bureaucratic Patronage and Private Business:Changing Networks of Power in Urban China，”in *The Waning of the Communist State:Economic Origins of Poltical Decline in China and Hungary.edited by Andrew G.Walder*（Berkeley:University of California Press，1995），pp.153-183.

37. Susan Young，*Private Business and Economic Reform in China*（Armonk，NY:M.E.Sharpe，1995），pp.9-10，16.

38. Kristen D.*Parris*，*Local Society and the State.The Wenzhou Model and the Making of the Private Sector in China*（Unpublished dissertation，Indiana University，1991）.

39. Dali Yang，*Beyond Beijing:Liberalization and the Regions in China*（London:Routledge，1997），pp.54-55.

40. David Zweig，*Internationalizing China:Domestic Interests and Global Linkages*（Ithaca，NY:Cornell University Press，2002），pp.82-84.

41. Susan L.Shirk，*How China Opened Its Door*（Washington，DC:Brookings，1994），P.42.

42. Dali Yang， *Beyond Beijing:Liberalization and the Regions in China*（London:Routledge，1997），pp.48-49.

43. Jae Ho Chung，“Preferential Policies， Municipal Leadership， and Development Strategies，”in *Cities in China:Recipesfor Economic Development in the Reform Era*，edited by J.Chung（London:Routledge，1999），p.106，111.

44. David Zweig，*Internationa Hzing China:Domestic Interests and Global Linkages*（Ithaca，NY:Cornell University Press，2002），p.50.

45. Susan L.Shirk，*How China Opened Its Door*（Washington，DC:Brookings，1994），p.55.

46. Carl E.Walter and Fraser J.T.Howie，*Privatizing China:Inside China ' s Stock Markets*（Singapore:Wiley，2006），p.4.

47. Stephen Green，*The Development of China ' s Stock Market*，1984-2002:*Equity Politics and Market Institutions*（London:Routledge Curzon，2004），pp.61-62.

48. Carl E.Walter and Fraser J.T.Howie，*Privatizing China:Inside China ' s Stock Markets*（Singapore:Wiley，2006），p.130，166.

49. Esther Duflo，Greg Fischer and R.Chattopadhyay，*Efficiency and Rent-Seeking in Local Government:Evidencefrom Randomized Policy Experiments in India*，*Paper presented* at the Harvard Institute of Quantitative Social Science，December 2006.

50. Yuanli Liu，William C.Hsiaoand Karen Eggleston，“Equity in Health and Health Care:The Chinese Experience，”*Social Science*&*Medicine*，Vo1.49，No.10（1999），pp.1349-1356;World Bank，“Rural Health in China”China Rural Health Analytical and Advisory Activities，*Briefing Note* 6（2005）.

51. 王绍光.中国公共政策议程设置的模式[J].中国社会科学，2006（5）92-93.

52. 国土资源部.稳步推进征地改革[EB/OL].（2004-6-25）[2006-03-15].www.mlr.gov.cn/pub/gzyb/gzygl/tdzy/gdbh/t20040625_13553.htm.

53. Jamie P.Horsley，“The Rule of Law in China:Incremental Progress，”in *China:The Balance Sheet in* 2007 *and Beyond*（Washington，DC:Center for Strategic and International Studies，2007），pp.93-108.

54. Joan Kaufman，Zhang Erli，Xie Zhenming，“Quality of Care in China:Scaling Up a Pilot Project into a National Reform Program，”*Studies in Famiy Planning*，Vo1.37，No.1（2006），p.18.

55. Andrew Wedeman，“Looters，Rent-Scrapers，and Dividend-Collectors:The Political Economy of Corruption in Zaire，South Korea，and the Philippines，”*The Journal of Developing Areas*，Vo1.31，No.4（1997），pp.457-478;Mushtaq H.Khan and Jomo K.S.

（eds.），*Rents，Rent-Seeking and Economic Development*（Cambrige:Cambridge University Press，2000）.

56. Susan L.Shirk，*How China Opened Its Door*（Washington，DC:Brookings，1994），P.5.

57. Lawrence J.Lau，Yingyi Qian and Gerard Roland，“Reform without Losers:An Interpretation of China's Dual-Track Approach to Transition，”*Journal of Political Economy*，Vo1.108.No.1（2000），pp.121-122.

58. 刘钊，万松钱，黄战凤.论公共管理实践中的“试点”方法[J].东北大学学报（社会科学版），2006（4）:281.

59. Charles E.Lindblom，“Still Muddling，Not Yet Through，”*Public Administration Review* Vo1.39，No.6（1979），P.521.

60. Edward S.Steinfeld，*Forging Reform in China:The Fate of State-Owned Industry*（NY:Cambridge University Press.1998）.pp.165-224.

61. Sebastian Heilmann，“From Local Experiments to National Policy:The Origins of China's Distinctive Policy Process.”*The China Journal*，No.59（2008），1-30.

62. Justin Yifu Lin，Fang Cai and Zhou Li，*The China Miracle:Development Strategy and Economic Reform*[Hong Kong:Chinese University Press，2003]，P.327.

63. 李曙光.李曙光建议取消改革试点[J].金融信息参考，1997（5）32.

64. Jean C.Oi and Chaohua Han，*Political and Institutional Complementarities.The Evolution of Corporate Restructuring in China*（unpublished manuscript，Stanford University，2006），p.21.

65. Marshall W.Meyer，“Notes on China's Second Economic Transition，”Paper presented at the China Institute for Policy Studies，January 27，2007，Beijing.

66. Peter H.Corne，“Creation and Application of Law in the PRC，”*American Journal of Comparative Law*，No.50（2002），p.375.

67. William Stanley Jevons，*Experimental Legislation*（Hitchin:Garden City Press，1904[1880]），p.9.

# 第四章

# 政策试验和长期目标结合：中国独特的经验[注]

## 一、西方主流范式的幻灭

我们正处于一个对主流经济模式充满怀疑的时代，许多人质疑市场经济是否只是蒙蔽人们意识形态的产物，这些理论把不受约束的贪婪和敛财合法化，同时将社会成本和经济风险转嫁给社会。许多过去占据主导地位的思维定式现在纷纷瓦解，比如金融市场中备受称赞的信息效率理论。在国家出台庞大的救市方案以及将众多金融企业国有化的背景下，以往占据主导地位的“市场化加私有化”的范式迅速丧失其可信性。

“市场化加私有化”的解体标志着社会科学的一个重大分水岭。过去几十年，这一范式不仅曾经主导了发达工业国家和发展中国家对经济和福利政策的争论，而且也左右着东欧和中国过去几十年对社会主义国家转型的讨论。鉴于许多西方经济模式日趋式微，我们有必要放下过去习以为常的解释框架，重新思考不同寻常的经济改革方式，比如从中国的发展经验中汲取经验教训。《当代中国》（*Modern China*）2009年7月出版的特刊收录了几位重要学者的研究成果，为我们更好地理解“制度重建的战略”[注]、“政策学习模式”[注]以及关于“实现社会公平的紧迫挑战”[注]开辟了新途径。

本章，我将指出综览模式（synoptic models）的弊端，而用一种开放的、注重过程而不是结果的研究方法取而代之。我认为，过去几十年里，中国在制定经济政策方面之所以显示出强大的适应能力，关键在于把广泛的政策试验和制订长期政策规划这两个方面加以结合，在层级分明的行政管理体制下进行“有远见的反复试验”。

由于目前中国以至全世界都十分关注社会公平、包容并蓄及安全稳定等问题，因此，我将在关于社会契约的讨论中，加入一些源自欧洲大陆的理念，这些理念主要建立于秩序自由主义（ordoliberalism）对社会问题的思考之上。虽然该理论被主流的自由市场主义弃置一边，但正是因为凭借它才造就了欧洲福利国家。

通过对上述问题的讨论我将在本章结尾提出我的观点，即在应对政策制定过程中的不确定性上，中国提供了一个全面而有益的范例，西方社会学家和政治学研究者可以借鉴其在经济体制和政策改革方面与众不同的试验方法。同时，为了推进社会和谐与长治久安，我建议中国的社会学家应该把他们的注意力从“市场化加私有化”这一范式转移到秩序自由主义和其他政策议题上来，这将有助于构建一个更加人道的、具有稳固社会契约的社会，以应对21世纪的挑战。

## 二、综览模式在中国改革进程中的局限性

我们该如何认识并构建中国改革过程的模型？樊纲和胡永泰在中国经济体制转轨的研究中，对政策的“循序渐进”理论所做的批评无疑是有道理的，[注]这种按照时间顺序所建立起来的渐进式改革模型，都是以社会主义国家转型初期为研究对象，而且樊纲和胡永泰的研究集中在20世纪80年代到20世纪90年代早期，当时理论界对体制转轨问题存在各种争论。很早就有学者质疑各种以“最优顺序”建立起来的“循序

渐进”式改革模型对政策制定者所能起到的引导作用，因为政策制定者处于一个不确定的环境中，为了控制局面常常只能退而求其次。[注]

与“循序渐进”式改革模型有类似局限的是樊纲和胡永泰所提出的“局部平行推进”（parallel partial progresion）的方法。樊纲和胡永泰假定，政府在追求改革过程的福利最大化这一总体目标下，能够“使不同机构的改革相互协调一致”。他们把政府视为一个超级协调者，希望政府能够协调高度复杂的一揽子改革方案，但这种设想是靠不住的。伯雷布鲁克（Braybroke）和林伯隆曾指出，政策制定过程中所运用的综览式的、纯理论的推理演绎方法是站不住脚的，因为它们首先假定研究者掌握了全部的政策选项，其次假定政策制定的终极目标是明确并不受干扰、不会动摇的。[注]然而，恰恰只有在持续变化的政治经济环境下，在一个最不可预测和最不利的政策制定过程中，政治决策者才能发现推动变革的各种方案。[注]在政策制定者和社会学家对一个体系内各种体制改革的“终极目标”都还不明确的情况下，我们又何从获知樊纲和胡永泰所说的“局部改革”的内容呢？各种经济体制从“状态1”转型到一个可以明确定义或令人满意的“状态2”，这种潜在假设是有问题的，因为这种假设带有目的论甚至是意识形态的偏见：现在很多人不是正在质疑经济学家以“市场化加私有化”为标准来评估中国的转型状况吗？我们如何得知这种范式现在是否可行并被未来的中国社会所接受呢？出于上述原因，这一转型的范式遭到严重批评，[注]在政治学研究中也不再广泛应用。

林伯隆就政策研究提出一个核心观点，这个观点在近几十年凭借广泛的实证研究获得了理论界的认可。他认为人们总是在不停地“制定和修订政策，这是一个逐步接近人们预期目标的过程，在这个过程中，人们经过反思不断修正自己的目标”。[注]在研究不确定情况下的诸多政策选项时，樊纲和胡永泰往往不太关注政策制定过程固有的模糊性和不连贯性。他们在文章的最后一段提到，如果增强一揽子改革方案的内在统一性，就可以使研究变得更科学一些。按照林伯隆的观

点，这是“科学地”误解了政策制定过程，忽视了改革议程错综复杂的一面。制度改革和政策改革往往交织在一起，呈现出“乱成一团”的局面，注在这种情况下，政策干预的可行性和后果难以预料，加上部分决策者态度暧昧、优柔寡断、争吵不修，干预和互动过程中突发状况、各种无法预见的反馈信息以及不可预见的内外部的发展或冲击，这些都可能在很短的时间内迅速改变整个政策环境。

中国的改革经历很少具有整体配套的特征，而更多的是一个分期分批的改革过程，这种改革方式的好处不在于统一性而在于开放性，意料之外的、试验性的政策解决方案一旦出现就被立刻抓住。综览式和渐进式政策制定过程之间的冲突在国企改革中表现得尤为明显。中国的政治决策者早在20世纪80年代中期就意识到国企综合配套改革对于重建国民经济的必要性。为了同时解决企业、政府和社会保障等一系列相互牵连的问题，他们进行了许多试点改革。尽管这些综合配套改革试点的范围很有限，但仍在改革一开始就受到阻碍，由此可见，综合配套的国企改革十分复杂、代价很大，风险重重。

20世纪90年代，我们发现国企在试验综合配套改革的同时，国企债务却在不断增长，因此很多人认为这些试验都是失败的。但无论如何，这些试验是有助于政策制定者了解制度上、社会上和财政上最紧迫的需求，了解国企改革的成本和风险结构，同时尝试解决问题的不同做法。大范围的反复试验丰富和改变了从基层到中央的政策制定者和行政管理者在制定经济政策方面的知识和技能。同时，大量增长的私营和跨国经济行为也对长期的政策制定起到了极大的促进作用，这些经济行为减轻了直接进行国企改革对公共领域造成的压力，从而为政策制定者提供了不断调整适应新形势的有利环境。中国大规模综合配套改革中政策调整的真正突破是在1992—1993年（中国正式向市场经济体制转型）、1997—1998年（国企改革和金融业改革）以及2001—2002年（外贸和投资自由化）这几个时期，这几次大规模的改革决策都是在外部的压力下（苏联解体、亚洲金融危机和加入世界贸易组

织），由政府最高层推动的，然而，从长期局部政策试验中获得的经验才是这些重大决策得以出台的基础。

总而言之，中国的政策制定者很早就明白，综合配套改革是解决国企改革中行政和社保问题的最佳途径，但他们当时不能、现在仍然无法就国企改制后期的措施、目标和议程达成统一认识，因为对他们来说，彻底私有化既不是他们想要的也不是他们所能接受的。除了终极目标之外，当年政策制定者对如何进行改革并没有把握。他们不知道什么样的政策既能解决国企所面临的最紧迫的问题，同时又不改变国企的性质。尽管如此，中国没有因经济改革遇到阻碍而裹足不前，中国的政策制定者依然进行着不连贯但却有益的局部改革，这与勃列日涅夫统治下的苏联有所不同。最后，在外部事件的驱使下，他们抓住了改革的关键机遇。借助之前的政策试验，中国的决策者有足够的信心决定哪些改革行得通、哪些该避免，他们已经有财力推行积极的财政政策，为国企改革的受损者提供一次性补偿。简而言之，中国政治经济改革所面临的挑战和转变幅度就像在既不知海水深浅也不明风向的“大海上重造一艘船”[注]。政策制定者所处的环境总在不断变化并难以预测，任何尝试设计综合改革一揽子方案的行为都要受制于这些因素，研究者对这一点应该有足够的认识。

## 三、理清政策制定过程：试验、学习与调整

为了灵活应对外界的不确定性，政策行为主体必须不断尝试各种方法、步骤和组织机构，并根据具体情况加以调整，从而找出可行的政策。正如罗德里克所指出的那样，“理清政策制定过程”是政府在发展经济时发挥主导作用的关键。成功的政策制定过程是“找出能用政策引发变化的领域”。[注]由于所采用的政策受不同国家特殊环境的影响，所以大大限制了经济转型标准方案的普遍适用性。政策制定过程

应该是一个开放的、深入调查研究的过程，在这个过程中还应该积极主动揭示意外发现的事物，这样才最有益于解决问题。

王绍光在他的文章里展示了中国开放的政策制定过程对于解决农村医疗问题的重要性。他恰当地指出，中国政治经济体制的活力在于其不相信长期以来“放之四海而皆准”的实用主义原则。[注]他在文章中回顾了农村医疗政策独特的制定过程、制定者行为模式及各种方案的历史演变，解释了它们在中国背景下形成和被认可的原因。王绍光的文章提供了有力证据，证明自下而上这种政策导入对中国政策制定过程的重要性。从毛泽东时代到现阶段，这种开放式的试验一直推动着中国的政策制定过程。正是依靠这种历史的延续性，来自基层的经验和反复试验在潜移默化中影响了中国农村医疗政策的制定过程并使其合法化。

分散形成的不同政策选项为中国政策创新提供了宝贵的资源，这在上层机构臃肿、权力高度集中的苏联式政党国家中从未实现过。中国之所以与苏联模式有着明显的不同，主要是因为中国共产党独特的革命传统，比如“由点到面”的政策制定方法，或“因地制宜”的政策执行方式，这些都是中国共产党取得革命胜利的关键因素，在经济改革和开放时期，这些方法也发挥了重要的作用。[注]

政策学习最大的困难是基本上无法跟踪观察到学习过程。研究人员只能通过推断，随着时间推移，政策主体会改变讨论的话题和政策制定的内容，或者是出现新的认知和规范，当这些行为发生时，就表明政策学习正在进行中。但这样的研究都是靠事后分析判断，通过对一些以试点、示范点、特区或试行条例为形式的政策试验进行观察，我们可以从“正在进行的政策制定过程”中找出促进适应能力和学习能力的机制。政策学习属于一种事后认知范畴，它无法告诉我们是什么使得中国的政策制定者较之其他国家的政策制定者更愿意接受基层提出的政策选项，因此在探究中国为何具有独特的制度和政策适应能力

时，与其说中国政策制定者具有超强的认知能力，不如用政策试验这种政策生成机制来解释更具有说服力。

王绍光为我们展示了历时性政策研究的一个极大优点，即研究方法的开放性和灵活性。如果有新的行为主体、利害关系、意识形态或反馈信息加入研究中，政策过程分析就提供了一个发现和整合这些变化的相应研究框架，这种分析方法优于那些预先设定、过于精心构建的制度主义政治经济模型。分析政策过程可以使研究者灵敏地感知到正在发生的细微变化、超常规的运行机制、意想不到的各种互动以及随机出现的不同结果，而不用设定“某项政策或制度改革后的最终状况将是怎样”，同时也可以避免目的论的偏见，比如“中国何时以及如何实现‘真正的’市场经济或‘真正的’民主？”。应当说，这类伪命题在有关中国转型的社会学争论中比比皆是。

纳西姆·塔勒布认为，一个国家创新能力的高低不能简单归结于体制（市场或计划，民主或专制）原因，而是取决于这个国家是否能够为“最大限度的反复试验”提供机会。[注]如果政策制定者愿意放手让基层去摸索创造，非民主国家内也能提供丰富的试验机会，在这方面中国做得尤其出色。而对于西方主流的政治经济学来说，放弃“市场化加私有化”范式中所包含的一些假设前提，比如二元对立的政权分类、一成不变的假设和所谓严谨的模型，以开放的方式研究中国独特的经验，却是一个重大挑战。

还需要说明的是，政策研究的一个原则就是把政治体制分解为政策子系统，其中各个政策子系统都具有迥异于其他子系统的运行动力。[注]所以我们发现中国某些政策领域学习和适应能力特别强，比如外贸领域；但在有些领域，政策学习和解决问题的能力却长期原地踏步。由于这种巨大的落差，当代政策研究有一个重要经验，即不把某个政策子系统的研究结果轻易推广至其他子系统，得出有关整个政治体制的种种假设。

对体制的适应能力最严峻的考验常常来自破坏性危机，在这类危机中，经济主体和社会的学习能力、政府和机构的反应能力以及社会对政府的支持，都会达到极限。许多政权都是用自己的方法应对危机。中国富有创造性的政策制定过程在正常时期卓有成效，而面对危机时，中国政府用什么方式来应对，还有待进一步观察。

## 四、反复试验是不够的：层级制度的阴影

尽管王绍光强调了在农村医疗问题中自下而上进行政策创新的重要性，但他同时也明确指出，如果没有来自上级的支持，地方的创新往往无路可走，或至少走不远。正如王绍光在文章中所引用农民的话，“上面不喊了，中间不管了，下边就散了”。[注]因此不应低估上级对地方试验的重视。上级的保护和支持往往对推动提高基层创新力有着决定性作用。最高层的政策制定者提出宽泛的政策目标和规划，这往往为基层试验提供了合法性和回旋的余地。只要政策工具符合上级领导在讲话、文件或发展规划中所提出的工作重心，未经批准的政策试验也可以被视为对政策执行工具的有益探索。上级领导有权保护也有权制止基层的政策创新，这往往取决于地方政策试验的结果对他们有益与否。最重要的是，上级领导在推广基层创新经验过程中扮演了把关者和倡议者的角色。

因此，中国在制定政策方面的适应能力不仅在于能最大限度地反复进行地方试验，更准确地说，是能在层级制行政管理体制下进行有远见的政策试验，这些试验服务于上级领导不断提出又不停修改的政治议题，无论是最有胆识还是最自私胆小的基层官员，都未摆脱其影响。

中国层级制管理制度的影响非常有意思，但对其所做的理论研究不多，很值得我们深入思考。根据一个影响广泛的说法，中国的权力

结构被割裂为“政治上集权”和“经济上分权”两个部分。[注]基于这种政治/经济二分法所建立的模式导致在理解中央和地方互动关系上争议不断。我认为，在给中国套用西方联邦制模式时，与其淡化层级制度中的模糊部分，不如仔细考量层级的结构及其作用。[注]

在关于层级协调的研究中，弗里茨·沙普夫（Fritz Scharpf）将层级制度的结构分为两种截然不同的类型，这两种类型在中国都能找到相应的制度。第一种类型是自上而下的分层协调机制（比如苏联的中央计划编制体制或中国共产党自上而下的干部任免制度），具有上级直接强制干预和控制的特征，上级干预压倒下级优先决定权。然而，这种严格的层级控制很少能真正实施，常常只限制在少数几个政策领域。在中国行政领域，更为常见的是第二种强制性较弱的层级结构，表现在上级只对下级施行间接的约束。这种较弱的上级控制却往往会导致基层擅自行动、讨价还价、违反法律法规、集体腐败等。尽管如此，基层官员仍然被无处不在的行政管理体制所束缚，因此常常受到上级的干预。对于下级来说，他们始终处于层级制度的影响之下（这里是指如果犯错就要受到上级制裁）。沙普夫说，“他们是不独立的”[注]。尽管这种建立在层级制度上的中央权威不一定能实现有效控制，但它还是会影响人们的思维、行动（比如官员会据量是敷衍还是完全照上级指示办），以及上下级之间或中央部委之间的互动。我认为，中国自改革开放以来，不管经济管理权限如何分散、地方官员如何有自己的想法，层级制度的阴影仍然在政策制定者和行政管理者之间含糊不清、摇摆不定的相互关联中起着决定性作用。

总而言之，地方政策创新是中国改革的重要基础和机遇，但是地方试验在中国并不等于放任自流反复试验，或者随心所欲扩大政策试验范围。确切地说，它是意图明确的行为，是为正式出台普遍适用的政策，甚至是为国家立法提出可供选择的新政策。在层级制度下反复试验——这恰恰体现了地方积极性和中央决策之间的辩证作用，这使

得中国自改革开放以来的经济治理在具有适应能力的同时又富有创新性。

## 五、秩序自由主义的另一种选择：重建社会契约

许多中西方的社会学家不满足于分析数据和提供论点，他们试图通过自己的政策建议帮助政府解决紧迫的政治、经济和社会问题，以表达出强烈的社会责任感。如何解决中国目前所面临的社会问题，源自欧洲大陆有关社会契约和福利国家的理念也许可以带来一些启发。在“市场化加私有化”范式最盛行的时期，为欧洲建立福利国家奠定思想基础的社会思想家和他们的理论被搁置一边。尽管如此，黄宗智仍然强调，在考量市场和政府之间的互动关系时，这些理论提供了另一种思路。当前，经济处在低迷时期，政府对市场和公司运作进行干预是必要的，在这种背景下，凯恩斯主义再次盛行。[注]除了凯恩斯主义，我们还发现一个独特的秩序自由主义（弗莱堡学派的理论体系），该学派主要流行于德国和瑞士，主张重组市场和国家行为，目的是保障社会公平、经济稳定和政治自由。[注]

与“市场化加私有化”范式相反，秩序自由主义学派认为，有效的市场经济本质上是一种政治创造，是人性化设计的结果，它由一个有权威但又有限的政府设立并受其保护。秩序自由主义主张，通过宪法和制度的事先约定，在国家和市场各自的周围建立起一道坚固的屏障，以使它们在自己的领域内尽可能发挥自己的特殊作用，同时保护它们的独立完整性不受削弱。根据秩序自由主义的目标，政府和市场既不能光顾自己私利也不应各自为政，它们最根本的作用在于保障人的尊严和自由，而这种保障是建立在物质富足、公民权利、社会包容和相互支持的社会保险网络之上。秩序自由主义还认为，市场在协调

经济方面起着不可或缺的作用，但也不能指望市场为社会发展指明方向或目标，这与“市场化加私有化”理论形成鲜明对照。

市场并没有能力使社会融合在一起，这是秩序自由主义的一个主要观点，黄宗智对中国灰色经济具有警示作用的研究也印证了这个观点。[注]到目前为止，政府没能持续地、令人信服地把处于弱势地位的庞大失业人口融入社会。这不仅仅是政府在制定政策方面的一个明显失职，同时也体现了政策制定者长期迷信远离现实的数量模型之后会变得多么盲目，无视并忽略社会重要弱势群体和民间疾苦。

因为秩序自由主义是欧洲经历了政治、经济、社会崩溃等灾难之后的思想产物，所以它看到了自由市场经济导致的市场失灵、政府垮台、民众苦难等各种弊病。在经济持续低迷的时期，面对破坏性的经济打击，对于一个几十年支持弱势群体的福利国家来说，促进社会公平和社会包容也许是应对社会动荡和社会分裂最有效的缓冲器。在严重的危机面前，以往的经济增长率无助于维护稳定。短期的政府援救计划不能缓解过去几十年累积的社会不公和社会对立局势。从秩序自由主义的角度来看，福利国家是长期维护社会公平、人的尊严和政治经济稳定的重要工具。即便是在压力重重的时期，福利国家也能够维护政治体制的合法性。在这方面，中欧和北欧有关社会公正和社会包容的观点可以为中国提供切实的经验。

重建社会契约将有利于平衡物质财富增长、经济增长、社会包容和生态可持续发展之间的关系。在应对诸如社会分化、环境恶化、人口老化等长期挑战时，国家的协调能力成为解决问题的关键。市场本身不会主动去解决这些巨大的挑战，而在资源配置方面，国家不可能比市场更高效。为了超越市场原教旨主义和国家干预主义，现在应该重新仔细审视包括秩序自由主义在内的那些社会理论，他们为在21世纪重建政治经济秩序和引进牢固的社会契约提供了另一种理论基础。

综上所述，本章将中国不同寻常的政策制定方法描述为“有远见的反复试验”（foresighted tinkering）——通过不断探索和试验新政策工

具，制定广泛而长期的政策规划——如果这种稳定又灵活的方法能得以继续保持并不断发展完善，那么该方法在接下来的几年里可能会成为中国巨大的优势。对西方的社会学家来说，现在是时候来认真对待中国的发展经验了。以中国的政策制定过程为例，它不依赖脱离现实的经济数量模型，却提供了全面认识另一种解决问题机制的途径，而这些机制可能有助于应对大规模的社会变迁。在一个极其不确定的环境下最大限度地反复试验，同时不会导致社会分裂，让决策过程公正而合理，这是发达国家和发展中国家都面临的一项巨大挑战。

---

1. 原文名为《中国异乎常规的政策过程：不确定情况下反复试验》，发表在《开放时代》2009年第7期，此次出版有少许改动。
2. Fan Gang and Wing Thye Woo，“The Parallel Partial Progression（PPP）Approach to Institutional Transformation in Transition Economies:Optimize Economic Coherence，Not Policy Sequence，”*Modern China*，Vo1.35，No.4（2009），pp.352-369.
3. Wang Shaoguang，“Adapting by Learning:The Evolution of China's Rural Health Care Fi nancing，”*Modern China*，Vo1.35，No.4（2009），pp.370-404.
4. Huang Philip C.C.，“China's Neglected Informal Economy:Reality and Theory，”Modern China，Vo1.35，No.4（2009），pp.405-438.
5. Fan Gang and Wing Thye Woo，“The Parallel Partial Progression（PPP）Approach to Institutional Transformation in Transition Economies:Optimize Economic Coherence，Not Policy Sequence，”*Modern China*，Vo1.35，No.4（2009），pp.352-369.（另可参看：樊纲，胡永泰.“平行推进”而不是“秩序渐时”：关于体制转轨最优路径的理论与政策[J].开放时代，2009（07）:31-35.——编者注。）
6. Gerard Roland提出了改革排序的各种模型，这些模型以回顾方式揭示“所观察到的改革过程的规律性”，说明限制决策者的众多因素，但这类模型的研究规范性依然很不明确，参阅Gerard Roland，Transition and Economics:Politics，Markets，and Firms（Cambridge，MA:MIT Press，2000）.
7. David Braybrookeand Charles E.Lindblom，*A Strategy of Decision.Policy Evaluation as a Social Process*（New York:The Free Press，1963）.
8. Dani Rodrik，*One Economics，Many Recipes*（Princeton，NJ:Princeton Univ.Press，2007）.

9. Thomas Carothers，“The end of the transition paradigm，”*Journal of Democracy*，Vo1.13.No.1（2002）.pp.5-21.

10. Charles E.Lindblom，“The science of ‘muddling through’，”*Public Administration Review*，Vo1.19，No.2（1959），p.86，88.

11. Horst Rittel and Melvin Webber，“Dilemmas in a general theory of planning，”*Policy Sciences*，Vo1.4，No.2（1973），pp.155-169;Tom Ritchey，“Wicked problems:structuring social messes with morphological analysis，”*Acta Morphologica Generalis*，Vo1.2，No.1（2013），pp.18，last modified 2013，http://www.swemorph.com/pdf/wp.pdf.（2017年3月11日最后一次登陆）.

12. Jon Elster，Claus Offe and Ulrich K.Preuss，*Institutional Design in Post-Communist Societies:Rebuilding the Ship at Sea*（Cambridge:Cambridge Univ.Press，1998）.

13. Dani Rodrik，One *Economics*，*Many Recipes*（Princeton，NJ:Princeton University Press，2007），P.100，104-5，117.

14. Wang Shaoguang，“Adapting by Learning:The Evolution of China's Rural Health Care Financing，”*Modern China*，Vo1.35，No.4（2009），pp.370-404.

15. Sebastian Heilmann，“From Local Experiments to National Policy:the origins of China's distinctive policy process，”*The China Journal*，No.59（2008）.

16. Nassim Nicholas Taleb，*The Black Swan:The Impact of the Highly Improbable*（London: Penguin，2008），p.xxi.

17. Michael Howlett，M.Ramesh，and Anthony Perl，*Studying Public Policy:Policy Cycles and Policy Subsystems.3rd edition*（Toronto:Oxford University Press，2009）.

18. Wang Shaoguang，“Adapting by Learning:The Evolution of China's Rural Health Care Financing，”*Modern China*，Vo1.35，No.4（2009），pp.370-404.

19. Huang Yasheng，*Inflation and Investment Controls in China*（New York:Cambridge Univ.Press，1996）;Hongbin Cai and Daniel Treisman，“Did Govemment Decentralization Cause China's Economic Miracle?”*World Politics*，Vo1.58，No.4（2006），pp.505-535.

20. Barry Naughton，“Singularity and replicability in China's developmental experience，”*China Analysis*，No.68（2009）.

21. Fritz W.Scharpf，*Games Real Actors Play:Actor-Centered Institutionaliism in Policy Research*（Boulder:Westview.，1997），pp.197-198.

22. *Hyman Minsky*，*Stabilizing an Unstable Economy*（New York:McGraw-Hill Education Ltd.，2008）.

23. 秩序自由主义早期代表人物有罗普凯（Roepke）、欧肯（Eucken）、米勒-阿尔马克（Mueller-Armack）和伯姆（Boehml）。系统论述秩序自由主义的英语文献参阅

Peacock and Willgerodt，Alan Peacockand Hans Willgerodt（eds.），*Germany ' s Social Market Economy:Origins and Evolution*（London:Macmillan，1989）;Peter Koslowski（eds.），*The Theory of Capitalism in the German Economic Tradition*（Berlin and New York:Springer，2000）;Rolf Hasse（eds.），*Social Market Economy:Principles and Implementation*（Berlin:Adenauer Foundation，2008），该书中文版：社会市场经济词典[M].上海：复旦大学出版社，2004;秩序自由主义的中文翻译参阅瓦尔特·欧肯.经济政策的原则[M].北京：社会科学出版社，2014;何梦笔.秩序自由主义[M].北京：社会科学出版社，2002.

24. Huang Philip C.C.，“China's Neglected Informal Economy:Reality and Theory，”*Modern China*，Vo1.35，No.4（2009），pp.405-438.

# 第五章

# 为市场规划，为长远谋策

综合发展规划作为一种预期性公共政策协调机制，不但时间跨度长而且涉及范围广，其对政策制定者的要求之高让许多国家望而却步，从20世纪80年代开始，大多数国家减少了发展规划的制订，甚至默默地放弃了在这方面的努力，[注]唯有中国一直在锲而不舍地完善其规划机制。过去的30多年里，中国经济充满活力，政府一方面削减了社会主义计划经济体制下的大部分行业行政管理部门，另一方面重新对经济、社会、科技和环境保护等领域进行长远综合规划和协调。

为了预测、利用和影响国内国际市场趋势，中国政府不断起草制定长期性政策与规划。从航天计划、基础设施建设到人力资源、教育以及医疗卫生，再到文化生活和休闲旅游，中长期规划几乎覆盖了所有领域。为了促进规划的制订和实施，中国的规划制定者试图把中长期规划与各种协商机制及调整机制结合起来，旨在使规划对意外状况的反应更敏锐，自我调整更顺畅，更加有助于政策工具的创新和运用。就长期规划的广泛性及对国内国际的影响力来看，中国建立了我们这个时代最具魄力的规划体制。

## 一、新型发展规划

从1993年开始，中国制订的发展规划在内容、程序和方法方面都发生了根本性变化，目的是在保留国家主导的同时，让旧的计划机制让位给市场机制。同时，改革后的发展规划也逐步远离苏联式的行政管理模式，从而激发了市场自身所具的发展潜力。尽管如此，中国的发展规划传统仍未废弃，特别是在以下几方面，政府更是不遗余力地通过规划来实现相应目标。

•战略协调：从预期性、长期性、综合性的角度来确定国家政策优先顺序，并对其进行协调。

•配置资源：根据政策制定者对经济、社会和环境可持续发展的判断，调动和集中有限的资源对经济结构进行必要的调整。

•宏观调控：为了实现预定的发展目标，避免剧烈的经济周期波动，遏制因全球贸易金融体系导致的外部冲击，国家将控制主要经济变量的增长和变化。

对于理解中国新型发展规划的转变过程，回顾一下引进“社会主义市场经济”的最初几年特别重要。1993年秋天，中国共产党第十四届中央委员会第三次全体会议提出经济体制改革的任务，决定对计划体制启动全面改革，改革要求转变政府职能，培育和发展市场机制。转变以计划代替市场的旧有观念，要求政府机构“以市场为基础”，将国内外市场主要趋势融入政府长期规划中，同时对市场进行宏观调控。

# 二、宏观调控和总量平衡

中国并没有完全取消行政计划和撤销政府机构，而是转变政府职能，重新定义计划在宏观调控中的地位和作用，将行政计划与财政政策、货币政策作为宏观调控的主要手段，保障经济活动实现“综合协

调”和“总量平衡”。与以往的计划专注于庞大的量化目标和指标不同，如今的经济规划制定者转向宏观的战略性和政策性议题，不再直接给其他部门和地方下达命令，将计划的“事先协调”与市场的“事后协调”结合起来。[注]

编制“十五”计划（2001—2005年）期间，中央政府领导甚至提出政府“不再是资源配置的主要力量”，经济增长应建立在市场竞争基础之上。计划应将重点从提出有限的量化增长目标，转向引导和协调结构性和实质性的经济和社会转型，比如发展服务业、推动内需、确保经济可持续性发展、促进城镇化以及加快西部开发。此外，“十五”计划还把科技和人力资源视为中国赶超先进国家的决定性因素。[注]参与制订“十五”计划的官员指出，这是20世纪90年代中期以来社会主义从短缺经济转为过剩经济的必然要求，计划体制必须从强调物质生产和实体增长转向更加广泛的以人为本的发展[注]。

从2003年开始，新一届政府强调国家要对经济、社会、科技和环境的发展进行长远规划，并重新重用制订规划的官员。2003年11月召开的中共十六届三中全会提出了“五个统筹”的任务目标，反映了中国共产党重视“和谐”和“科学”发展的理念，强调政府协调发展的责任。中国政府认识到对城乡之间、区域之间、经济社会之间、人与自然之间以及国内发展与对外开放之间的不平衡发展应引起重视，而解决之道不是寄托于市场的自然演进而需要政府之手加以协调。

2003年对“十五”计划进行了一次内部中期评估，评估的结果是决定对“十一五”规划的作用和方式做出重大创新，这些创新的想法其实早在20世纪90年代中期就有人提出。为了跟以往政府直接决定资源配置有所区别，“计划”一词被改为“规划”。更重要的是，“十一五”规划除了提出预测性指标之外，引进了新的约束性指标。与以往计划经济中的指令性指标不同，约束性指标被视作“政府对社会的承诺”，约束的对象不再是企业，而是各级政府部门，特别是对政府在环境保护和国土利用方面进行约束。这种转变是因为制订规划的官员逐渐认识

到，如果国家规划仅仅局限在1993年的教条上，作为“战略性，宏观性和政策性”的指导方针，国家规划将会失去公信力和有效性。

引进约束性指标之初，曾经遭到许多市场派官员和学者的批评，但是制订规划的官员成功地说服了最高层的决策者，并让规划专家委员里的市场派经济学家最终也接受了他们的建议，即约束性指标是用来规范政府行为（而不是干预企业决定）的，这种做法在环境保护和土地利用政策方面是合理与合适的。

事实表明，“十一五”规划（2006—2010年）的最成功之处就是提高了全国行政部门对节能减排的意识，并转变了政府行为，这样的结果甚至让一些中央政府官员也感到些许意外。在随后的“十二五”规划中，制订规划的官员建议扩大约束性指标的应用范围，进一步用国家标准来约束地方政府行为，以减少破坏环境和滥用土地资源的现象。

**表5.1 20世纪80年代以来计划职能的转变**

| | 1980—1992 年的计划实施情况 | 1993 年之后的创新 | 2000 年之后的创新 |
|---|---|---|---|
| 计划最高目标 | 实物产出增长（“物质计划”）；“总体平衡” | “宏观调控”；集约式增长；提高生产力和生活水平；“可持续增长” | 转变产业结构；城乡之间和地区之间收入再分配；环境保护；技术创新；“人力资源”（“以人为本”编制规划） |
| 计划编制方法 | 逐步减少指令性计划和资源配置的行政手段；对初期消费市场实行“指导”计划；局部放开价格 | 转向以市场为导向的“宏观”计划；大幅度减少量化指标和资源配置的行政手段；放开价格 | 引进新的约束性指标，规范政府在环境保护和国土管理方面的行为；划分“主体功能区”对地方经济发展进行统一规划 |
| 产业政策 | 苏联式的行业部门管理产业资源 | 撤销行业主管部委；开始制定产业政策 | 普及中长期产业规划和产业政策 |

## 三、与东亚模式的比较

中国自向社会主义市场经济转型以来所进行的市场改革，与日本二战后经济发展的理念以及政府干预的重点有一些共同之处。例如，二战后的日本政府与冷战后的中国政府都先后把赶超先进工业国家、

增强国际竞争力作为经济发展的目标，此外，都强调保障国家经济安全以及避免外国势力在经济发展中占据主导地位。

正如丹尼尔·冲本（Daniel Okimoto）所说，东亚产业计划的核心是对完全自由市场根深蒂固的怀疑，不相信完全自由市场能够自发地形成“一种满足国家需求的产业结构，而不是被动地接受国际分工的结果”。因此市场必须经由政府预先干预而建立，并通过政策来维护市场稳定。社会投资必须集中引导到主导产业，从而为实现国家的战略目标和利益服务，这些国家目标和利益虽然是由政府决定，却是建立在广泛的社会共识上，即促进国家富强和提升国际地位。(注)

从中国综合规划的目标体系来看，1993年之后的发展途径很大程度上与东亚国家的经历类似，(注)这其中包括了循序渐进的发展重心：从20世纪90年代中期开始，先是基础设施建设，然后是社会（包括收入再分配、城乡人口流动）、技术、环境、人力资源和空间（城乡，大城市）的发展在规划中的比重逐步增加，直到今天成为规划的中心议题。

尽管如此，中国以国家为主导的规划编制过程却从未像日本那样，依靠政府与私营经济之间微妙的互动达成所谓的“由官僚体系牵头的社会谈判”(注)。在某些方面，中国1993年后的规划似乎更接近韩国20世纪60年代到80年代的计划管理，当时韩国采用一种混合的政策手段，既包括约束性手段和诱导手段，也包括分类管理、区别对待的方式。当时的韩国与今天的中国一样，行政主管部门常常把定期规划协商视为了解商业和官僚体制之间新趋势的途径，或是在经济环境发生变化时调整其行政干预的渠道，甚至是克服狭隘的“长官意识”和减少部门管辖权力纠纷的工具。(注)

除了以上这些相同之处，中国与东亚其他国家有着本质区别。首先，中国战略性政策协调是从指令性计划发展演变而来的，这种以行政为基础建立起来的指令性经济，与日本或韩国直到20世纪90年代早期所实行的以市场为主的规划有着本质不同。其次，日本经济从来不

是中央计划经济，日本地方政府的行为也从来不受中长期指导性计划的约束，日本的指导性计划更像是为经济主体和政府主体提供的一个总体经济预测和指导方针。另外，日本的计划虽然是通过公共部门和私营单位之间的交流互动形成的，但这种互动主要发生在非正式的、没有等级之分的人际关系网络中，[注]而在中国，更为普遍的仍然是自上而下的规划过程。最后，大型国有企业在中国占据着主导地位，这使得私营企业在国家制定政策过程中几乎没有机会发挥作用，这与日本和韩国早期的情况形成鲜明对比。

尽管如此，从20世纪80年代到今天，日本和韩国的经验都被中国视为编制规划和制定产业政策的榜样。过去的10年里，中国的规划制订者在借鉴经验时越来越专业，也越来越挑剔。例如，中国的规划制订者如今向日本学习大都市发展的规划和模式，向德国请教空间和环境规划，向新加坡和韩国学习人力资源管理和科技规划，甚至研究了北欧斯堪的纳维亚一些小国的社会福利规划。值得一提的是，印度所使用的高深复杂的计划模型和技术[注]也曾被中国同行反复地考量过，但却从未成为中国学习的样板。

## 四、调整机制

1993年以后，中国制订规划的官员对建立形式化的模型越来越谨慎，对市场的异常波动以及政策实施过程中难以预料的情况则越来越宽容，他们强调必须把综合规划、全局利益与灵活解决问题的方式结合起来。可以说，1993年以后的新型发展规划之所以有利于中国经济起飞，或者至少说没有妨碍中国的经济迅速发展，原因在于它采用了有效的调整机制。

一些调整机制对传统计划体制内僵化和权力集中倾向具有抑制作用，这些机制对其他东亚国家也不陌生，主要包括：

•把指令性计划限制在国家严格控制的少数几个行业内。

•扩大和改善契约型计划和指导性计划（这里指以诱导手段为主的、非自上而下的计划）。

•开放各种渠道吸收借鉴国外经验，并根据实际情况加以改善。

•向国际市场开放，引入创新和竞争的压力。

另外的一些调整机制则是中国特有的，在自身实践过程中形成的各种长期的或临时性的调整机制(注)，主要包括：

•鼓励在多个部门进行广泛和持续的政策试验。

•信赖长期存在的过渡性的混合和非正式机制（机制分层）。

•不强调制度化，坚持中央集中统一领导和地方独立自主相互结合的模式。

•在紧急或特殊情况下，利用中央到地方的层级管理制度强制地方执行中央的政策指令（例如红头文件、党的会议决议等）。

•对党管干部的人事制度进行创新。

在中国，政策协调的过程及手段往往与大多数工业国家或新兴国家有很大的区别，但这并不意味着中国发明了新的过程和方法，中国的创新在于根据自己的国情重新组合指令性、契约式、指导性以及试验性的协调机制，这些机制和方法的源头都可以追溯到中国早期的政治—行政历史经验，或早期日本或韩国经济起飞时期的经验。

由此可见，中国政府的政策制定过程和方法超过了现有的分析框架和理论模型，无论是社会主义计划经济，还是东亚发展国家模式抑或是英美国家的监管理论范式，都无法单独解释中国的现象。中国提供了一个很重要的例证，告诫我们切勿简单分类。简而言之，中国在

1993年之后的新型规划为应对不断变化的经济、科技和社会环境，在灵活的政策制定过程基础之上，重新组合了各种治理方式。

## 五、新型规划的利弊

1993年之后，中国政府对基本的宏观经济指标及其平衡（通胀、财政赤字、外债、资本性账户、经常账户和外汇）继续进行集中调控，这种政府干预和规划相结合的方式成功地促进了经济增长（主要靠投资和外贸推动）、基础设施建设和产业多元化。无论是在1997年的亚洲金融危机，还是在2008年的世界金融危机期间，中国的宏观经济虽然遭到外部冲击，但政府临时采取的干预措施在很大程度上保证了宏观经济的适应能力。发展规划和行政干预当时被当成一种工具，用来调控国内、国际市场以及市场主体行为。

保证规划的灵活性，这大概是中国新型规划的最大优势。在三次经济调整期间（1993—1995年，1997—1999年，2008—2010年），面对艰巨的宏观经济挑战，中国政府必须迅速改变原来的规划目标。在这种情况下，规划工作显示出了它的灵活性，把试点方案加入宏观规划中，引进中期规划评估以及中央定期派出巡视组，这些做法让中国避免了规划一旦出台就无法改变的困境。20世纪许多社会主义和非社会主义国家正是因为这种刚性计划的弊端逐渐放弃了计划。一位资深的规划制订者承认，当经济危机的应对措施与长期目标发生冲突的时候，中国的规划制订者往往是“暂时牺牲长期目标”。但经济复苏一旦在望，他们又会重新回到既定的长期目标上。中国规划制订者对待规划的灵活性在2008—2009年世界经济衰退期间也有所体现。当时中国制订规划的官员调动了所有可利用的资源应对危机，当经济形势重新稳定下来之后，他们又同样坚决地回到五年规划的长期目标上。总的

来说，中国制订规划的方法是非常灵活的，它既有明确的目标，同时又给反复试验各种实现目标的方法和步骤提供了足够的发挥空间。

尽管中国经济取得了相对成功的发展成就，但是，从规划所提出的改革经济结构和转变发展模式，通过效率、创新和国内消费促进发展这些目标来看，规划也暴露了明显的缺陷。从20世纪90年代中期以来，所有“五年计划”都把“转变经济增长和发展方式”当成中心任务，但规划在促进和引导宏观经济结构转变方面的成效却乏善可陈，这与经济发展、政府规划和干预经济所取得的成就形成鲜明对照。从转变经济结构和技术创新来看，各个领域实施规划的效果参差不齐，既有大型国企意想不到的成功转型和崎岖的技术创新之路，又有推动国产汽车产业化过程中屡屡失利、代价不菲的政策，而房地产市场的迅猛发展则完全超出了当年规划制订者的预期与判断。

总之，对制订国家发展规划的官员来说，如果规划与市场激励机制和商业利益相违背，他们就很难对地方政府和企业强制实施规划，也难以约束它们的行为。国家规划实施最有效率的领域，往往是对干部的政绩考核与国内国际市场发展趋势相吻合的那些领域。1993年以后，很多行政管理部门、行业和地区都迫切要求改革计划经济体制，他们认识到要转变观念，不应再把计划与市场对立起来（或把计划作为市场的替代品），而是要与市场一起为整体经济发展规划，这种要求和愿望构成了当时改革计划体制的最大动力。

中国制订规划的模式暴露出政府长期干预经济的所产生的明显弊端。首先，制订发展规划导致出现各种既得利益团体，并要努力维护这些团体在规划过程中的特权。因此中国的政策制定者和政策顾问之间最大的争论，是政府应该如何利用有针对性的、促进竞争的中长期规划来限制战略经济领域内的国企垄断。其次，大家对一个关键问题还没完全达成共识，即限制政府在一些领域的干预行为和规定政府“退出”的门槛，从而为市场竞争主体和社会自发组织留出发展空间。目前，中国经济和社会的很多领域仍处于这样一个阶段，即需要把个人

主动性引入公共机制内，“共同促进结构转型、多样化发展，这个公共机制应该超过市场自发机制”注。正如其他东亚国家曾经经历的那样，在一个日趋复杂的社会，信息无处不在，创新自下而上，国家不可能自上而下主导经济和社会多元化的发展。面对这个棘手的政治问题，东亚各国不得不采取分期分批的方式让政府逐渐退出经济活动。基于目前中国对经济领域有增加干预的趋势，政府退出经济和社会领域的动力不足，前景不容乐观。

## 六、发展规划是整合行政职能的过程

除了对经济的协调促进作用之外，发展规划对中国行政功能的整合也具有不可忽视的作用。通过设置政策议程，确定新的工作重心，有利于各级政府之间的沟通、协调，制订中长期综合规划的过程实际上为中央决策者提供了一次难得的机会。地方行政机关也许会忽视中央制定的国家政策和远大目标，但他们必须学习领会国家政策，并花大量的时间编写和论证地方发展政策，这些地方政策必须符合国家政策。

笔者所采访的中国中央和省一级的领导干部都不约而同地强调拥有一份正式的、完整的规划文件的重要性，它为起草其他专门政策的文件提供了重要参考。有的政策咨询专家强调，中央及各级政府一方面要重视对发展战略进行定期反思、论证和调整，另一方面要注重吸纳专家学者参与协商规划。由于各级行政和职能部门都参与规划的编制和实施，这个过程如同各部门进行一次交流沟通的战略性演习，内容包括服从中央领导的公开表态，帮助辨别政策制定者和行政领导对政策的不同意见，并尽量减少分歧。

发展规划不但对统一中国庞大的分散性的行政职能机构来说具有重要的甚至是不可或缺的作用，同时也巩固了中国共产党的执政地

位，增强了党的执政能力。从这个角度来看，中国1993年后的新型发展规划也许对统一行政职能部门的作用远远超过了对经济活动的配置、再分配以及调节作用，这与其他许多国家的计划相比有着本质区别。

## 七、短期政策制定周期理论的不足

从根本上说，中国制订长期发展规划，目的是为了用政治优先事项引导市场。国际金融危机发生后，对西方国家政治制度的批评日渐声高，在这种背景下，中国制订规划的做法受到了外界的支持和肯定。在中国的规划制订者看来，西方国家制定政策仅限于市场失灵后的临时性补偿措施，并把人类社会发展交给“盲目”的市场，而这显然需要全面和长期的战略来应对资本市场失灵、环境恶化或人口变化等严峻挑战。换句话说，中国的国家规划是一个长期的政策制定周期，这与大多数国家较短的政策制定周期不同，较短的政策制定周期意味着常常会临时改变政策，这与中国锁定一个长期目标形成鲜明对比。

尽管中国的政策制定者将继续编制长期发展规划，但他们也认识到，未来的经济和社会将面对越来越多不可知和不确定的因素，而这些不确定性是无法通过规划来预测的。本文作者采访的一位制订规划的高层官员承认，即使是最详尽的规划也不能阻挡灾难、经济衰退和外部冲击，因为在规划者掌控之外有太多不可知的变数。但是，长远的规划能为迅速一致应对这些意外提供坚实的基础，帮助社会最大限度地减少损失。出于这个原因，最近中国宏观调控的核心任务就是使中国不受周期性金融市场危机的冲击。

将广泛、长期的政策目标与不断探索尝试新的政策工具相结合，中国这种特殊的制订发展规划的方法未来可能会是一种优势，前提是

这种政策制定过程能经受得住当前的考验，能继续推动政策制定者不断探索具有广泛共识的发展目标和新的政策工具。

2008年国际金融危机之后，许多国家加大了对市场的干预力度。中国将长期规划和纠正机制结合的做法超越了许多国家应对危机所采用的临时性补救措施，这对后者是个有益的启示。但是，也必须指出，中国的发展规划是在一个非常独特的政治经济环境之下产生的，在其他国家简单复制中国模式显然并不可取。

为了保持中国共产党的领导地位和行政的连贯性，中国的政策制定者试图控制经济增长、通货膨胀、财政赤字、贷款总额、经常账户和资本账户、汇率机制等这些他们所认定的决定发展的主要变量，并尽力保持它们的稳定。对于大多数其他国家来说，通过国家机构和行政法律手段来控制这一连串的政治经济因素是不可行的，而对于中国来说也不是长久之计。一旦其中的一个或数个主要变量失控，新型发展规划可能就会戛然而止。

---

1. Peter J.Boettke（eds.），*The Collapse of Development Planning*（N.Y.:New York University Press，1994）;Michael P.Todaro and Stephen C.Smith，*Economic Development*，10thedition（Harlow/London:Pearson，2009）.

2. CCP Central Committee，Decision of the CCP Central Committee on Some Issues Concerning the Establishment of a Socialist Market Economic Structure（of ficial translation）.*Xinhua News Agency News Bulletin*，No.16388，November 17，1993;桂世镛，魏礼群，郑新立.中国计划体制改革[M].北京：中国财政经济出版社，1994:72-76.

3. 张卓元，路遥.第十个五年计划的制定与实施[M]//刘国光.中国十个五年计划研究报告.北京：人民出版社，2006:661-703.

4. 杨伟民.发展规划的理论和实践[M].北京：清华大学出版社，2010.

5. Daniel I.Okimoto，*Between MITI andthe Markt:Japanese Industrial Policyfor，High Technology*（Stanford:Stanford University Press，1989），pp.9-12，36-37.

6. Somsak Tambunlertchai and S.P.Gupta，“Introduction”，in *Development Planning in Asia*，edited by Tambunlertchai and Gupta（Kuala Lumpur:Asian and Pacific Development Centr，1993），p.5.

7. Yoichi Nakamura，“Economic Planning in Japan”， in *Development Planning in Asia*，edited by Tambunlertchai and Gupta（Kuala Lumpur:Asian and Pacific Development Centr，1993），pp.21-22.

8. ⅡSakong，“Indicative Planning in Korea”，*Journal of Comparative Economics*，Vo1.14（1990），pp.678-679.

9. Daniel I.Okimoto，*Between MITI and the Market:Japanese Industrial Policy for High Technology*（Stanford:Stanford University Press，1989），P.24，228.

10. Terence J.Bytes（eds.），*The State，Development Planning and Liberalisation in India*（Delhi:Oxford University Press，1998），pp.1-35.

11. Sebastian Heilmann and Elizabeth J.Perry（eds.），*Mao ' s Invisible Hand.The Political Foundations of Adaptive Governance in China*（Harvard University Asia Center，2011）.

12. Dani Rodrik，*One Economics，Many Recipes*（Princeton，NJ:Princeton University Press，2007），p.99.

# 第六章

# 中国长期政策的核心机制：发展规划[注]

长期以来，计划（规划）是西方研究中国政治经济的一个盲点，大部分学者把“取消计划”和“从计划到市场的转型”视为中国体制改革的基本路径，因此很多论文在解释中国经济增长现象时，很少甚至不提及计划（规划）的作用。[注]西方学者对中国中长期规划的普遍看法是，发展规划既无力应对复杂多变的经济发展形势，对经济增长也没有实质影响，不过是政府所做的表面功夫而已。出于这些原因，西方的学术界因此更愿意关注市场化、规范监管、国企改革、民营企业和私有财产保护等话题。

跟主流研究相反，本章所要表述的观点是“计划在中国从未消失”。特别是1993年以后，计划的职能、内容、制订过程和方法发生根本了转变，新型计划体制不但为市场发展和政府放权提供了空间，同时也为行政部门和执政党对经济保有控制力提供了保障。2005年原有的“五年计划”更名为“五年规划”后，规划更是成为制定各种公共政策的主要手段。因此研究规划体系，能让我们更好地理解中国政治体系中特有的中央和地方之间摇摆不定的互动关系，以及机构权威和自治并存的复杂性。在中国规划是确定政策优先顺序的推动力，是政策调整的框架，是授予机构权力的依据，是决定各级政府之间权力分配的关键。更重要的是，我们将会证明，规划已经成为治理各种问题的核心机制。

## 一、1978—1993年计划外的经济增长

尽管中国目前中长期规划、跨区域规划和行业规划随处可见，但相应的研究依然十分稀缺。㊟只有个别非主流（即没有被广泛阅读和引用）的研究指出，新型计划体系对中国经济的发展速度和模式的重要性，但这些研究大多没有深入展开。㊟

目前更广为接受的解释是巴里·诺顿1995年所编著的《计划外的增长》（*Growing Out of the Plan*）一书。该书指出，中国20世纪80年代到90年代初的经济增长主要来自计划体制之外，当年随着国有经济发展停滞，指令性计划范围不断缩小，体制外的民营经济迅速成长，这种此消彼长的形势一方面促进了市场经济的形成，另一方面降低了计划的重要性。㊟这个解释框架看到了当年一些旧的计划元素消失，比如不计其数的指令性生产目标、实物供应，以及国家直接拨调物资，直接控制投资、信贷、价格和外贸等手段。这些过时的计划经济元素确实随着经济体制改革逐渐减少甚至消失，但同时，自1993年以来，中国政府也不断给计划体系注入了一些新的元素，而这些新元素却被《计划外的增长》一书忽略了。如果将中国经济增长完全归结于计划之外，那么我们该如何解释中国政府自改革开放以来从未间断地推出“五年规（计）划”这种行为呢？中国政府除了在经济领域推出产业规划之外，为什么还在科技、环保、医疗、教育等非经济领域不断推出各种中长期规划？

更为重要的是，2003年以后，中国政府甚至加强了规划的职能，并将规划过程进一步制度化，提升了规划在政策协调和政府监督中的作用。“十一五”（2006—2010年）和“十二五”（2011—2015年）期间甚至引进了新的指标类型（约束性指标），用以加强党对行政行为的约束，特别是在非经济领域，比如环境保护和土地管理。㊟另一个显

示规划重要性加强的信息是温家宝总理上任后所提出的“没有规划不批项目”。注

1993年之后中国建立的新型发展规划体系脱离了原有的苏联模式，转向发现和发掘国内国际市场发展潜力。注20世纪80年代，中央政府推行权力下放，目的是调动地方积极性，促进各地相互学习交流进而推动政策创新，但这一举措同时也削弱了中央对宏观经济的控制。为了缓解这一矛盾，中国中央政府从1993年开始采取一系列改革措施，建立起了一个新型发展规划体系，在保留市场灵活性的同时，加强和巩固政府调控。

新型发展规划体系虽然处于市场经济的环境中，但依然保留了计划经济最核心的国家职责，比如政府进行战略协调（从预期性、长期性、综合性的角度来确定经济发展优先顺序并对其进行协调）；主导资源配置（根据政策制定者对经济和社会持续发展必要性的判断，调动和集中有限的资源，对经济结构进行调整）；实施宏观调控（为了实现预定的发展目标，预防剧烈的经济周期波动和遏制外部冲击，由国家控制主要经济总量的增长和水平）。注除此之外，新型发展规划体系还把规划目标和干部考核结合起来，目的是加强中央对地方的控制，要求地方跟中央决策保持一致。

## 二、转变计划职能

经过20世纪80年代早期探索性的计划体制改革和激烈的内部争论，中央以部门为主分配资源的做法自1984年开始急剧减少。注这种以指令性计划为特征的资源分配方式逐步被限制在一些国民经济命脉行业或具有战略意义的经济“制高点”领域内，在以市场资源配置为主的消费品生产领域，指导性计划逐渐取代了指令性计划。所谓指导性计划中央的解释是一种过渡性的制度安排，所提出的指标对国有企业

没有强制性，以此保证国有企业的自主性，政府指出指导性计划主要是为了控制经济总量。(注)从指令性计划向指导性计划的转变，使很多行业的年度计划变得多余，尽管计划体制改革很早就把提高中长期计划的地位和作用设定为改革目标，但是从毛泽东时代延续下来的年度计划这一传统却无法打破，这种状况一直持续到1992年。(注)

1992年，中共中央决定建设“社会主义市场经济”，从那时起，旧的计划体系逐步被取代。首先中共中央于1993年秋决定，计划不再是市场的替代手段，要求计划制订者相应地转向“以市场为基础”的层面，把国内外市场主要发展趋势融入中长期计划中，与市场一起为市场做计划。同时，把计划与财政、金融政策并列为国家宏观调控的三大手段，赋予计划“综合协调”和促进“总量平衡”的职能。与以往专注于量化目标和指标不同，计划制订者受命转向宏观的战略性和政策性议题，不再直接给地方和企业下达指令；计划要以市场导向的产业政策为手段，为经济结构转型提供宏观指导。(注)当时国家计划委员会（以下简称“国家计委”）在一份关于计划体制改革的报告中，把计划协调的具体职能解释为“保持社会总供求的平衡以及国民经济重大比例关系的大体协调，为市场的公平竞争创造良好的外部环境，以弥补市场协调的不足”。(注)

在编制国民经济和社会发展第九个五年计划纲要（1995—2000）（以下简称“九五计划”）过程中，计划制订者首次尝试新的计划方法。(注)“九五”计划只提出了总目标，并把这个总目标称为预测性的、指导性的，而不是强制性的。同时还解释了转变经济结构的新方法和政策。除了很少几个国家大型投资项目，“九五”计划不再附带政府投资项目的明细表，政府投资项目被列入年度计划，投资数额改为每年具体协调。(注)1998年，离完成“九五”计划还剩两年，朱镕基一上任便取消了所有指令性目标。(注)

在编制国民经济和社会发展第十个五年计划纲要（2001—2005）（以下简称“十五”计划）期间，朱镕基甚至提出了“政府不再是资源配

置的主要力量”，应该通过市场信号和竞争来刺激经济增长。计划应该从设立量化的经济增长目标转向引导和协调社会和经济的结构转变和质的转型，比如发展服务业，提高内需，确保环境可持续发展，促进城市化以及西部开发，等等。[注]

2003年，中国政府的注意力从经济结构问题转向改善政府管理职能和提供公共服务等方面。温家宝强调国家要对经济、社会、科技和环境的发展进行长远协调，并重新重用制订规划的官员。2003年11月召开的中共十六届三中全会提出了“五个统筹”[注]的任务目标，这表明执政党重视“和谐”和“科学”发展的理念，强调政府协调发展的责任。对于解决城乡之间、区域之间、经济和社会之间，人和自然之间以及国内发展与对外开放之间的不平衡，不应寄托于市场的自然演化过程。[注]

党的十六届三中全会提出的这五个统筹成为编制国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要（2006—2010）（以下简称“十一五”规划）的指导原则。除了五个统筹之外，“十一五”规划对于国家和地方不同层次的规划工作进行了改革。其次，“十一五”决定在“十五”中期评估的基础上进行创新。这些创新的想法其实早在20世纪90年代中期国家计委就有人提出，[注]当时正在编制“十五”计划，国家计委提议把“计划”改为“规划”，以区别于政府直接决定资源配置的指令性计划，但直到编制“十一五”规划，这个提法才获得政治决策层的首肯。[注]

“十一五”规划除了把计划改为规划之外，最重要的改变是扩大了指标体系，除了已有的预期性指标，还引进了新的约束性指标，到了“十二五”期间约束性指标进一步扩大适用范围（见表6.1）。与以往计划经济中的指令性指标不同，约束性指标被视作“政府对社会的承诺”，约束的对象不是企业，而是各级政府，特别是政府在提供公共服务、保护环境和土地使用等方面的行为。[注]这种用国家规划约束地方政府行为的做法对党管干部是一个挑战。

**表6.1 “十一五”规划和“十二五”规划的约束性指标和预期性指标**

| | “十一五”规划（2006—2010） | | “十二五”规划（2011—2015） | |
|---|---|---|---|---|
| **经济发展** | | | | |
| 国内生产总值 | 年均增长 7.5% | 预期性 | 年均增长 7% | 预期性 |
| 人均国内生产总值 | 年均增长 6.6% | 预期性 | 无 | |
| **经济结构** | | | | |
| 服务业增加值比重 | 累计增长 3% | 预期性 | 累计增长 4% | 预期性 |
| 服务业就业比重 | 累计增长 4% | 预期性 | 无 | |
| 研究和试验发展经费支出占 GDP 比重 | 累计增长0.7% | 预期性 | 累计增长 0.45% | 预期性 |
| 每万人发明专利拥有量 | 无 | | 累计增长 1.6 万件 | 预期性 |
| 城镇化率 | 累计增长 4% | 预期性 | 累计增长 4% | 预期性 |
| **人口，资源，环境** | | | | |
| 人口增长 | 年均增长 <8‰ | 约束性 | 年均增长 <7.2‰ | 约束性 |
| 单位国内生产总值能源消耗降低 | 累计减少 20% | 约束性 | 累计减少 16% | 约束性 |

| | "十一五"规划（2006—2010） | | "十二五"规划（2011—2015） | |
|---|---|---|---|---|
| 单位国内生产总值二氧化碳排放降低 | 无 | | 累计减少17% | 约束性 |
| 单位工业增加值用水量降低 | 累计减少30% | 约束性 | 累计减少30% | 约束性 |
| 农业灌溉有效用水系数 | 累计提高0.05 | 预期性 | 累计提高0.03 | 预期性 |
| 工业固体废物综合利用率 | 累计增长4.2% | 预期性 | 无 | |
| 耕地保有量 | 累计减少0.2亿公顷 | 约束性 | 不再减少 | 约束性 |
| 二氧化硫减少率 | 累计减少10% | 约束性 | 累计减少8% | 约束性 |
| 化学需氧量减少率 | 累计减少10% | 约束性 | 累计减少8% | 约束性 |
| 氨氮排放总量减少率 | 无 | | 累计减少10% | 约束性 |
| 氮氧化物排放减少率 | 无 | | 累计减少10% | 约束性 |
| 森林覆盖率增长 | 累计增长1.8% | 约束性 | 累计增长1.3% | 约束性 |
| 森林蓄积量 | 无 | | 累计增长600亿立方米 | 约束性 |

亿立方米

| | “十一五”规划（2006—2010） | | “十二五”规划（2011—2015） | |
|---|---|---|---|---|
| **公共服务，人民生活** | | | | |
| 人均受教育年限 | 累计增长0.5%（至9年） | 预期性 | 无 | |
| 九年义务教育巩固率 | 无 | | 累计增长3.3% | 预期性 |
| 高中阶段教育毛入学率 | 无 | | 累计增长4.5% | 约束性 |
| 城乡基本养老保险覆盖人数 | 累计增加0.49亿人 | 约束性 | 累计增加1% | 约束性 |
| 城乡三项基本医疗保险参保率 | 无 | | 累计增加3% | 约束性 |
| 城镇保障性安居工程建设 | 无 | | 累计增加3600万套 | 约束性 |
| 城镇新增就业人数 | 累计增加4500万人 | 预期性 | 累计增加4500万人 | 预期性 |
| 转移农业劳动率 | 累计增加4500万人 | 预期性 | 无 | |
| 城镇登记失业率 | 低于5% | 预期性 | 低于5% | 预期性 |
| 城镇居民人均可支配收入 | 累计增长2897元 | 预期性 | 累计增长7701元 | 预期性 |
| 农村居民人均纯收入 | 累计增长895元 | 预期性 | 累计增长2411元 | 预期性 |

资料来源：《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》，中国政府网，http://www.gov.cn/ztzl/2006-03/16/content_2841.htm，2013-01-06;《中华人民共和国国民经济和

社会发展第十二个五年规划纲要》，新华网，http://news.xinhuanet.com/politics/2001-03/16/c_12193916.htm，2013-01-07。

# 三、规划层级

一般来说，被称为五年规划的文件包括规划正式公布前一年秋天中共中央批准的《规划建议》和第二年春天全国人大通过的《规划纲要》，这两份文件的文字表述比较简短和笼统，主要描述国家的主要任务和实现途径。这两份中央文件公布之后，国务院各部门和地方各级政府就纷纷开始各自制定具体实施的子规划。通过制定各种子规划，国家五年规划被一步步细化，出台的各级文件累计超过上千份，形成了一个层层叠叠相互联系的政策网络。这个网络贯穿整个五年规划实施期间，覆盖中央各个部门，省（包括自治区、直辖市）和县（包括县级市）地方各级政府，因此与其把五年规划看成一个完整统一的蓝图，不如把它设想成一个围绕着规划，不断反复进行协调、评估、调整的政策过程。

除了五年规划（又称总体规划）之外，国务院还可以组织编制专项规划和区域规划，[注]与五年规划一样，国家专项规划和区域规划同样是省（包括自治区和直辖市）、市县级政府制订当地规划的依据，其内容会被一级一级地复制到地方规划中，并在各地方政府所编制的实施规划中一步步完善和细化。这种“三级三类规划”（国家—省—市县和总体—专项—区域）实际上构成一个相互交织庞大的规划网络，把中央各部门及地方各级政府的政策制定者全都包括进来，在中央所给定的框架内，各地自行决定自己管辖范围内的政策优先顺序，同时通过规划协调中央与地方的发展目标和具体政策。[注]虽然这些子规划包含了比五年规划更详细的政策措施，但具体实施过程还要取决于实施细则、财政预算、具体实施者等因素，因此这些子规划是把《规划纲要》中所提出的宏观目标落实到具体行政行为的重要中间环节。

区域规划和专项规划在研究中常常被忽略，实际上这两类子规划是各部门实现五年规划所确定的宏观目标最主要的手段。区域规划是指跨省区的规划，覆盖范围包括相邻的省市，主要用来协调跨省区的发展目标，所以有别于地方规划。专项规划主要针对特定政策领域编制的规划，这些特定政策领域往往是总体规划中提出要加强或加快发展的领域。

## （一）区域规划

区域规划有一个很实际的功能就是协调地方经济发展，其中包括向不发达地区转移经济发展成果，东部沿海发达地区之间的再分配，以及指导城镇化建设和基建投资。在这个过程中，中央政府的具体工作是协调跨省区的规划，审批和授权跨省区规划以及城市群规划。

在一个中央集体领导体制和“分级规划和试验”相交织的体系中，中央主动协调宏观区域规划，同时批准和授权跨省规划，以及批准城市规划和跨城市规划，这一过程常常是并列进行。这一做法背后的原因是统一地区利益和国家目标。自20世纪80年代以来，中央政府采取了各种做法来实现这个目标，最明显的例子就是授权地方建立经济开发区和高新技术区，或中央政府资助的宏观区域规划，[注]2000年以后，中央则是与地方政府签订技术合作协议。[注]但是更全面地统一中央和地方发展政策的做法却是在联手出台方案、制定一系列宏观区域、跨省规划之后。[注]

编制区域规划最早是从20世纪90年代末开始的，当年中央政府通过出台西部大开发规划，加大了对西部地区基础建设和一些发展瓶颈的投资。继西部大开发之后，国务院又出台了以改造老工业基地为主的《东北地区振兴规划》，以发展世界一流产业和服务产业群为目标的《长江三角洲地区区域规划》，以及促进地区融合和加强产业分工

合同的《珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008—2020）》（香港澳门也包含在这个规划内）等（见表6.2）。西部开发和东北振兴甚至上升为基本国策，中央政府为此成立了专门领导小组，负责协调工作的领导小组办公室设在国家发改委内。这些规划所提出的任务、目标和投资渠道各不相同，但都超过了单独某个省区的范围，因此中央政府的协调不可或缺。[注]

**表6.2 区域规划和其所包含的试点方案**

| 规　划 | 国务院授权的分散试点（选摘） |
|---|---|
| 《西部大开发“十一五”规划》<br>（2007 年 3 月批准实施） | • 西部地区循环经济试点<br>• 建设一批现代农业科技推广示范基地<br>• 建设西（安）咸（阳）经济一体化示范区<br>• 西部地区人才市场建设示范项目 |
| 《东北地区振兴规划》<br>（2007 年 8 月批准实施） | • 新型工业化综合配套改革实验区<br>• 资源型城市经济转型试点<br>• 循环经济试点<br>• 扩大中小企业贷款试点 |
| 《珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008—2020）》<br>（2009 年 1 月批准实施） | 规划包含了 24 个授权试点的方案，其中有：<br>• 政府机构改革和政府投资改革试点<br>• 建立金融改革创新综合试验区<br>• 建立产学研合作综合示范企业和基地<br>• 统筹城乡发展综合改革试点，土地管理改革试点<br>• 公共医院改革试点 |

| | [illegible] |
|---|---|
| 《长江三角洲地区区域规划》<br>（2010 年 5 月批准实施） | 规划包含了 25 个授权试点的方案，其中有：<br>• 推进上海国家级信息化与工业化融合试验区建设<br>• 立苏州城乡一体化发展示范区<br>• 开展环境税试点，探索开征物业税，创新出口退税负担机制<br>• 设立区域发展促进基金，主要用于跨省市基础设施建设、生态建设和环境治理等方面<br>• 开展区域生态环境补偿机制试点，开展低碳经济试点<br>• 促进台州和温州，建成民营经济创新示范区 |
| 《促进中部地区崛起规划》<br>（2010 年 8 月批准实施） | 规划包含了 14 个授权试点的方案，其中有：<br>• 土地管理试点<br>• 重点流域实施生态补偿机制试点<br>• 公立医院改革和养老保险试点<br>• 煤炭工业可持续发展政策试点和煤炭资源有偿使用制度改革试点<br>• 鼓励晋陕豫黄河金三角地区突破行政界限，开展区域协调发展试验 |

资料来源：区域规划引自国家发改委网站，试点方案摘自规划内涉及试点，试验和示范的内容。

区域规划实际上可以说是中央与地方之间达成的一种默契，是中央为实现规划纲要所提出的目标，把一部分经济管理权下放给地方，

鼓励地方尝试新的发展举措实现中央制定的目标。在规划实施过程中，中央的财政拨款和直接投资起到了支持作用（在东北和中部地区）甚至起到了决定性作用（比如对于西部开发）。对于经济比较发达的长三角和珠三角地区，虽然对中央财政支持的需求不那么迫切，但是地方政府仍然需要国家规划作为“尚方宝剑”，[注]表示中央承认地方享有先行先试的行政自主权。地方发起的改革通过区域规划被纳入国家项目，比如连接重庆、成都和东部地区的重大基建投资；或者需要中央协调的监管，比如上海和广东所追求的金融中心地位，也写进了相应的区域规划中，以此保证资源和金融企业集中在这两个地方。

在笔者与中国地方规划制定者的访谈中，他们明确表示，这类中央授权的区域发展规划是一种有文件依据的政策资本，具有比国民经济和社会发展五年规划甚至国家法律法规更大的灵活性。这些规划甚至被当作“管红头文件的文件”，为地方政府提供了政策保障以及“先行先试”[注]的权力。

中央政府指定重庆市为西部大开发多功能的“龙头”（作为交通、教育、科技等枢纽），因此中央政府广泛的政策授权和为改造三峡大坝区域所提供的资金，以及作为统筹城乡配套改革两个国家试验区之一（2007年6月起）的优惠政策，都使重庆受益。这两个试验区是为了解决户籍改革中的棘手问题而设立的，并为全国户籍改革提供参考。[注]珠江三角洲的规划则与重庆相反，是在珠江沿岸几个省区的倡议下制订的，珠江流域包括了中国出口经济的核心地区和九个经济发展极为悬殊的行政管辖区（包括深圳、香港和澳门）。

引人注目的是，在起草《成渝经济区区域规划》（包括成都和重庆）以及《珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008—2020）》（包括广东及港澳）的过程中，中央派了由国家发改委带队的代表团到当地，主导了整个文件的起草过程。地方政府只是提供政策建议，统计数据和调研结果。当然，在规划起草过程中，国家发改委的起草小组也多次征求地方政府的意见，但是跨省区的发展战略（包括珠三角地

区的港澳地区）最终还由中央来规划，毕竟这个任务超出了地方政府的权限。虽然广东省政府作为珠三角区域规划发起者之一有自己的考量，但国家发改委强调，珠三角区域规划主要是为了促进珠三角区域内各行政区（包括港澳）之间的有效分工以及在未来实现行政和监管融合。注

在国务院领导下，国家发改委与地方政府合作，把区域规划和地方试点结合起来，建立了一个“多层次试点”的模式。注这样做的好处是把中央规划和地方积极性结合起来，“推进地区探索不同的发展模式，同时避免重复建设带来的资源浪费”。中央牵头编制区域规划，实际上是中央和地方形成的一种默契，即中央通过授予地方政府一定的政策制定权，以换取他们对国家发展目标的认同以及对中央政府战略协调的配合。注

虽然中央的规划者把地方试点视为纠正和优化规划的工具，但地方决策者更倾向于将区域规划用来扩大其调整政策的余地并同时提升与中央政府的关系，由此可见，设立试验区实际上形成了中央和地方之间的一种契约机制，服务于中央和地方政策制定者不同的目的。北京有意给地方留出这样的余地，明确核心目标和指标，鼓励地方为解决政策难题展开试验和相互竞争。1993年中央颁布的关于建设社会主义市场经济的文件中，其中第一条第三点指出“积极探索，敢于试验”，“重大的改革举措……有的先在局部试验，取得经验后再推广”。注

总之，中国的区域规划具有多重功能。最根本的是，它们构建了一个中长期区域发展战略框架，使中央和地方决策者能一同协调基础建设投资和产业政策。区域规划还为地方政府创造了一个政策空间，以便它们根据当地资源和条件，创造性地解决问题，如果地方政策试验取得成功，就能推广到全国适应更大范围的挑战。由此可见，区域规划既保障了中长期政策目标的稳定性，又提供了调整和创新政策的灵活性。

## （二）专项规划

专项规划主要是用于协调跨部门跨政府的投资、监管以及政府行动。注 由于专项规划是围绕某个主题而不是某个部门，所以参与的部门往往不止一家，其中某个部门负责牵头。那些时间跨度超过5年的专项规划，往往意味着国家对某个项目长期稳定的支持，这对获取资源和加快审批可能起到关键作用。跟其他规划类似，专项规划也是分层实施，而不是由中央政府统一执行，这种政策过程允许把执行设计授权给各级地方政府及中央各部委，鼓励进行分散的政策试验。

根据国务院2005年对规划编制工作的解释，国家级专项规划原则上限于关系国民经济和社会发展大局，需要国务院审批和核准的重大项目以及安排国家投资数额较大的领域，这些领域包括基础设施建设，如农业、水利、能源、交通、通信等；重要资源的开发保护，如土地、水、海洋、煤炭、石油、天然气等；公共事业和公共服务，如生态建设、环境保护、防灾减灾，科技、教育、文化、卫生、社会保障、国防建设等；需要政府扶持或者调控的产业，等等。注

根据我们粗略统计，“十一五”期间，中国政府各部委共出台了160多项专项规划，很多是“十一五”规划后半段才出台的，同时各级政府也出台了几十个当地的专项规划。注 国家和地方的专项规划无论适用范围还是性质都差别很大，即使是国家专项规划，也是多种多样。其中既有为数众多的行业规划，比如涉及药品、食品加工、化学制品、水泥和纺织行业；也有涉及范围更广、规划周期更长的产业发展规划，比如造船业、炼油业等；更有广泛的专项规划，涉及需要政府指导的领域，比如科技、节能、再生能源等，或者需要政府长期协调的领域，比如铁路和高速公路网的建设，地区电网基建，以及涉及改善公共服务质量的，比如减灾、教育、保护文物等。

下面我们将用“十一五”规划所提出的节能减排目标这个例子，来考察规划过程中各种规划如何相互衔接、相互适应，激励机制、调整

机制以及分散决策机制如何推动整个规划过程。我们之所以选择节能减排作为案例研究，是因为它是一个长期的政策关注点（比如“十二五”规划也制定了新的节能减排目标），同时这个政策领域也体现了中国政府所追求的从单纯关注经济增长到提高治理能力和公共服务的职能转变。从这个例子也可以看出，哪些国家政策可以成功超越其他诱惑（比如地方政府对经济增长和税收的执着追求），这对中国分散执行政策的体系是一个严峻挑战。由于节能减排其中一个很重要的部分是由1000家企业来执行，国家所设定的目标如何通过规划体系转变成为企业行为，这将是我们关注的一个重点。同时，无论是政府自己的内部评估，还是第三方的专家评估都认为，节能减排是“十一五”规划中实施最成功一项目标。[注]尽管节能减排还有很多方面不尽如人意，但是“十一五”规划开创了一个先例。

## （三）案例分析：“十一五”规划的节能减排行动[注]

2000年到2005年，在经历了一次惊人的能源消耗暴增之后，中国领导人规划了一个雄心勃勃的全国节能减排行动，[注]把单位GDP能耗降低20%列入“十一五”规则8个“约束性指标”中，同时将其作为干部考核的内容之一。[注]“十二五”期间中国政府继续承诺降低单位GDP能耗16%。[注]

实际上，第一个提出节能减排的是2004年国务院公布的《能源中长期发展规划纲要》（以下简称《能源纲要》），[注]《“十一五”规划纲要》比《能源纲要》晚出台15个月，它是在《能源纲要》基础上提出节能减排目标的。[注]《“十一五”规划纲要》里列出了约束性节能减排指标以及十项重大节能项目，涉及建筑节能标准和改造燃煤设施等方面，[注]然而这十个重大节能项目的具体实施方案是几年后才逐渐成

形的。另外，《“十一五”规划纲要》只提出了目标，却没有说明节能减排行动从什么时候开始，严格说来，《“十一五”规划纲要》出台前一年，随着《能源纲要》出台，节能减排行动就已经开始了。再者，《“十一五”规划纲要》也没有提出一个实现目标的实施方案，很多具体措施是在“十一五”开始两三年之后才陆续出台的。因此，我们把2006年《“十一五”规划纲要》所提出的建议和目标看成一个标志，标志着一个周期为五年，逐步展开的政策过程的起点。

在众多“十一五”节能减排执行方案中，有一个“千家企业行动方案”，这个方案是根据2003年山东省所进行的节能减排试验制定的。山东的试验是政府单独跟每一个企业签合约实现节能减排的目标，在这个过程中，政府补偿企业由此产生的费用并跟踪评估企业节能行动。[注]由于山东的试验成效显著，这种政府指导企业减排的方式于是被写进了《能源纲要》，之后《“十一五”规划纲要》也吸收了这种方式。[注]《“十一五”规划纲要》颁布后一个月，国务院公布了一个将节能减排指标分解给1000家能源消耗最多的企业的行动方案，即“千家企业行动方案”，以此作为地方和中央实现减排目标的措施之一。

这个行动方案由一个设在国家发改委节能和环保司的领导机构负责协调起草，之后由国家发改委、国家能源领导小组、国家统计局、国资委和国家质检总局联合发布。[注]这是建立跨部门协调机制关键的第一步，因为随着这个联合指令由自上而下传递，各级政府也会形成对应的联合工作机制，协调不同部门共同监督当地企业的行动。这种地方政府模仿上级政府行为的过程会在全国范围内重复成百上千次。

这份行动方案列出了1000家参与节能减排的企业以及其节能的目标，并给参与的各部门各自分派了一个明确的角色：国家统计局要建立一套广泛的统计汇报系统，省和直辖市政府要建立适合当地的监管程序，国资委则要为央企建立一套监督和评估体系，等等。[注]2006年8月，国务院又发布了一份有关节能的决议，进一步阐明了任务和责任。[注]同年9月，国务院发布了另一份文件，详细说明了各个省的节

能减排目标，[注]这是中央跟省一级政府经过长期协商所达成的结果。为了解决之前节能成效不佳的问题，这次不但设立具体的节能目标和引进监督机制，同时还把节能减排列入对地方领导干部的政绩考核中。[注]

与此同时，省一级政府着手制订本省实施规划，把分配给他们的节能减排目标再次分解。比如广东省在2006年11月公布了一个整体达标方案（减少16%）和一个企业实施方案，这个企业实施方案是针对国务院所指定的1000家企业中位于广东省境内的27家企业。[注]除此之外，广东省政府还出台了一个省级千家企业行动方案（最初只有625家企业参加，2008年调整为918家），这实际上是复制中央的做法，把节能减排目标、干部考核和落实责任在省内层层分解下达，最后由企业驻地的市政府和乡政府监督企业实现节能减排目标。[注]2008年12月，广东公布了一个调整方案，对各市区节能减排目标和基层干部考核的标准进行了调整修订。[注]

经过一层层地分解指标，到了2007年初，也就是国家节能减排指标公布一年之后，遍布全国各地的1000家企业接到了所分配的任务；保证完成这项任务的责任制也被层层落实到各级政府部门，各级领导干部也被告知他们的考核内容。尽管如此，执行过程仍会有很多细节问题，比如对新的投资项目的能源标准在2007年才公布；[注]统计汇报和检测能源消耗的程序在2007年到2008年之间才确定；[注]对企业完成任务的财政奖励措施也相继陆续出台。

到了2008年底“十一五”规划实施过半的时候，中期评估开始了。中央政府、省政府和市政府才刚刚出台了基本的执行政策的工具，有很多甚至还在筹备中或在2009年和2010年不得不进行修改。尽管如此，无论是从整体执行结果来看，还是从1000家企业实现目标来看，节能减排成效都引人注目。第三方专家也证实了这个成果。美国劳伦斯-伯克利国家实验室（Lawrence Berkeley National Laboratory）的研究报告显示，2007年到2008年各类实施方案出台后，中国能源消耗急剧

减少，节能效果明显，到2008年底，“十一五”所提出的节能减排目标已有三分之一实现。2009年到2010年这个趋势似乎还在持续，20%目标将会基本实现。在各种实施方案中，千家企业的行动方案效果最显著，“十一五”的头三年就完成了95%的目标。注

如上文所述，尽管节能行动在“十一五”期间初期问题很多，实施过程也不是一帆风顺，但最后却实现了既定目标。取得这样的成就主要有两个原因：一是领导高度重视，这让节能减排成为各项规划指标的重中之重。时任总理温家宝曾多次表达了对这项工作的重视，即使在2008年到2009年的国际金融危机期间，他依然强调这点。上层的重视对于基层干部来说无疑在释放一种信号，表示如果在这项工作上表现不佳，今后的晋升之路将会变得坎坷，地方干部为追求经济增长而不惜牺牲其他政策目标的偏差行为因此也会有所收敛。二是节能减排的规划广泛而全面，并且做到了协调一致、调整灵活。具体措施也是经过试点成功后，才在全国范围推广和复制。为了更好地分析和评估政策执行效果，规划过程还努力提高国家收集信息的能力，发现政策执行的有效策略，及时调整政策目标，改进政策执行的激励机制。然而我们也发现，这种成功的经验在中国只局限在上级高度重视的领域，而这些领域往往有限，那些不受重视的领域则可能在下一级政府执行过程中不了了之。从这个案例还可以看出中国规划体制的一个特点，即鼓励政策实施者从干中学（learning by doing），虽然过程有些混乱，但结果很有成效。

## 四、规划过程

目前对中国规划过程的研究大多集中于规划的起草阶段，其他阶段则很少涉及。注我们发现，党和国家的高层领导以及他们的调研队伍在整个规划层级的顶端，但真正办公的地点却在国家发改委各司局

里，他们审批和监督到市一级的地方战略规划，管理重大投资项目，几乎对每项宏观经济事务都有发言权。在地方上也是如此，省发改委和市发改委负责牵头起草、实施和评估所在辖区的发展规划。就如国家发改委监督省发改委的工作一样，省发改委也监督市发改委的工作，但许多地方大型投资项目，包括长期规划，依然要送往国家发改委审批，有时甚至要经过国务院审批。

规划进入实施阶段后，目标和任务被分派给下一级政府和国务院各部门，他们再各自起草详细的实施计划并负责具体执行。各部门之间的协调主要由跨部门组成的领导小组负责，中央一级的领导小组一般由国务委员担任组长，领导小组的办公室则大多设在国家发改委内，这实际上赋予了国家发改委设置议程的权力。

省政府和市政府会模仿中央的做法：由副省长或副市长担任某项工作的领导小组或工作委员会负责人，领导小组或工作委员会的办公室则设在当地的发改委内，比如广东省在2006年启动本省的“十一五”规划后，省政府决定由省发改委负责实施51个专项规划中的15个规划，同时协助其他专项规划的实施工作。这种分工赋予了国家和地方发改委高于同级政府其他部门的权力，特别是在政策设计、监督和评估过程。具体的政策实施则由其他的政府部门负责，他们常常会接到众多上级规划部门指派的一堆任务。

下面我们将以五年规划为主，详细考察整个规划过程及其特点。

## （一）五年规划的周期

五年规划实际上是一个周而复始的过程，从收集信息、分析研究、起草文件、组织实施，到评估和修订规划，每五年就会重复这些步骤。五年规划的起草准备工作在新规划正式启动前两年就开始了，一直持续到前一个五年规划结束前的最后几个月中央批准新的《规划

建议》为止。在起草阶段，地方政府和国务院各部委都会为规划收集和提供信息与数据，资深的领导干部则负责协调这些工作。注

中央的《规划建议》一般是在秋天批准并公布，之后国务院要求国家发改委根据《规划建议》起草《规划纲要》，在第二年的3月递交全国人大会议审议。全国人大审议通过后的那几个月里，国家各部委、各省市政府则根据《规划纲要》制订公布一系列实施规划，这些实施规划为具体实施《规划纲要》提供了初步的细节，但这些实施规划依然很笼统。所以国家各部委以及各级地方政府、发改委等会继续以“决定”“意见”“方案”“细则”和“方法”等形式发布一系列文件，指导规划的具体实施和协调工作。这些文件的内容包括任命负责协调、实施、监督和评估的部门，根据各地实际情况所确定的任务，并对如何评估和衡量工作进程提供初步的指导。各部门接到任务后，会再制定一系列“工作方案”和“实施方案”，进一步详细说明本部门将如何实现规划目标。这些“工作方案”可能需要一到两年才能出台，其中有很多措施是根据政策试验或地方自主创新的经验制定而成的。

五年规划实施到第三年，各级政府都会开始对规划进行中期评估，并调整目标。这个过程可能贯穿规划最后两年，比如“十一五”规划的中期评估从2008年年中开始，调整和修订政策则持续到2010年。这样，规划的中期评估跟下一个五年规划的起草准备实际上时间重叠，新一轮的规划周期因此展开，从表6.3可以大概了解编制“十一五”规划的周期。

**表6.3 “十一五”规划过程的周期**

| 年份 | 政治决策 | 行政规划 |
| --- | --- | --- |
| 2002 | 10月开始，新一届党和国家领导人上任，继续完成“十五”计划（2001—2005）所确定的工作重心 | |
| 2003 | 7月，国务院指示国家发改委开始起草“十一五”规划（2006—2010） | 9月，国家发改委征求公众和研究机构思路，确定新计划的议题 |
| 2004 | 中央政治局和中央财经领导小组确定下一个五年的核心任务和挑战 | 年底，中央财经领导小组办公室和国家发改委为新的五年规划征集22个主题研究报告 |

| 年份 | 政治决策 | 行政规划 |
| --- | --- | --- |
| 2005 | 2月，“十一五”规划建议起草小组成立，由总理领导，小组成员超过50人，其中包括国务院各部门和地方政府的主要决策者，经济专家等；从2月到6月，起草小组召开8次全体会议 | 2月到6月，中央财经领导小组办公室/国家发改委根据起草小组会议决议起草《“十一五”规划建议》 |
| | 6—7月，国务院党组讨论和通过起草建议 | |
| | 7月，中共中央办公厅将《“十一五”规划建议》征求意见稿发给上百家党内外机构，征求意见 | |
| | 7月，中央书记处召开座谈会，征求党外和个人的意见 | |
| | 8月，党的最高领导到地方调研，听取对《“十一五”规划建议》的意见 | 7—10月，中央财经领导小组办公室/国家发改委将所征求的意见和意见写进《“十一五”规划建议》 |
| | 10月，中央委员会全会通过和发布新的五年《规划建议》 | 10月底，国务院要求把中央的规划建议转化为更详细的政府文件；国家发改委成立37人专家咨询小组 |
| | | 10—12月，国家发改委征求 |

| | | 公众对新规划的意见，国务院各部门补充新内容 |
|---|---|---|

| 年份 | 政治决策 | 行政规划 |
|---|---|---|
| 2006 | 2月，国务院连续召开5天会议，讨论新的五年规划最后的定稿；听取国企、民企和农民代表的意见和建议 | |
| | 3月，全国人大会议审议通过新的《五年规划纲要》（2006—2010） | 7月，国家发改委召开全国“十一五”规划会议，布置实施工作，准备起草专项规划和区域规划 |
| 2007 | 11月开始，中共中央和国务院改组，最高领导留任 | |
| 2008 | | 年底，国家发改委公布“十一五”中期评估报告 |
| | 国家发改委开始准备下一个五年规划，由于爆发国际金融危机，不确定因素增加，起草工作暂缓 | |

## （二）规划过程的嵌入性自主

参加起草党中央的《规划建议》和国务院的《规划纲要》的主体之间形成了一个紧密的人际网络，这个网络包括高层的决策者，如国务院总理和负责经济工作的副总理，以及辅助他们进行决策的各种机

构及个人。这些机构和个人主要来自中央财经领导小组办公室及活跃在其周围的智囊、国家发改委各司局、部委所属的部分研究机构，以及一群经过精心挑选出来的、有名望的经济学家和顾问。这个网络的成员大都是专家学者型干部出身，跟行业、地方及部门利益团体没有直接的业务关联，与此同时，他们通过政策咨询或内部的讨论能获取大量第一手信息。这样的主体关系无异于“嵌入性自主”（embeded autonomy）的模式。[注]

从20世纪80年代中期起草第七个五年计划开始，到90年代中后期，中国的规划过程变得更加兼容、更多协商，除了直接利益相关人之外，国内外的相关专家也被吸收到规划制订过程中。到了“十一五”规划制订的时候，这个趋势更加显现，之前的规划主要是依据各部门和各行业所提供的建议稿制订的，从“十一五”开始，规划起草吸收了更加广泛的公开的研究成果，比如官方智库报告，外国专家建议（包括世界银行和亚洲发展银行的专家），等等。除此之外，《“十一五”规划纲要》起草期间，国家发改委还成立了一个由37名专家组成的咨询委员会，这个委员会的成员大多是研究理论的学者，他们对发展的看法和主张不尽相同，有的主张国家主导发展，有的则主张市场协调发展。根据国家发改委规划司的说法，《“十一五”规划纲要》的起草过程，曾多次征求专家咨询委员会的意见，设法就规划的主要目标和经济转型等方面形成统一意见。[注]到了“十二五”期间，制订规划的各级主体纷纷效仿这种做法，也各自成立了不同专业领域的专家咨询委员会。

在笔者对中央和地方规划机构分别进行的访谈中，受访对象不约而同地表现出趋同的“机构视角”，显然中央和地方之间沟通互动频繁，贯穿各个行政层级的规划理念趋向一致。访谈中笔者得知，除了每年一度的全国规划工作会议之外，国家和地方规划部门还经常召开各种联合工作会议。会议之外，国家和地方规划部门的工作人员平时也会通过电话或互访，讨论临时性的政策或调整投资等事宜。在中

国，中央、省市以及基层政府的工作人员彼此相互熟悉，大家都努力维护良好的人际关系。

关于地方政府参与国家规划的公开报道很少，但这不表示地方政府对国家规划毫无影响力。在国家五年规划起草阶段初期，国家发改委分别在四个大区组织省政府召开所谓的“片会”（即东北片、东南片、西北片和西南片）。在这四个“片会”上，各省的省长及省内主要决策者与中央政府的规划制订者聚在一起，确定急需解决的发展问题，讨论如何在下一个五年解决这些问题。[注]除了正式制度之外，中央和地方之间非正式渠道的信息交流和政策上的讨价还价，因为没有媒体公开报道，相关信息既不完整也不透明。曾任国务院总理的李鹏卸任后在公开出版的日记中记载了大量20世纪90年代中期他任总理时跟许多地方领导的会晤，当年这些信息没有公开，从侧面证实了中央和地方之间互动频繁的事实。[注]

在地方起草本地发展规划期间，中央的规划制订者往往也借着到地方调研的机会给地方政府一些建议和指导。最近几年，很多省市会议邀请国家部委所属的一些研究机构（比如国家发改委宏观经济研究院）帮助地方做规划或就具体政策提供咨询。这些北京来的研究人员因为经常参加国家各部委的文件编写工作，所以对国家政策相对了解，他们把这些专业知识带到地方，有助于使地方跟中央保持一致，也可以减少地方政策与中央政策之间的冲突。

中国这种中央决策、地方执行的政策过程有利于将政策实施和评估监督分开来。[注]同样地，规划的分层结构——规划建议和规划纲要由北京的专家型领导干部起草，执行规划的细节则通过下一级政府所制订的子规划确定——也有助于国家的核心任务和政策目标不受行业或部门利益的干扰，因此在一定程度上保护了“嵌入性自主”的总体目标和战略。

## （三）规划的协商、衔接和锁定

总的来说，改革初期，中国的五年规划具有高度集中、封闭、以内部协调为主的特征，改革之后，逐渐转变为规划制订主体主动寻求多方支持，通过精心组织的咨询和规范化的程序广泛征求政府机构、非政府组织甚至外国专家的意见，这些变化在中国成为实现科学决策的途径。

然而，这些改变并没能完全消除内部交易，而且《规划纲要》如果没有就每一项任具体务和目标进行广泛的协调、协商以及咨询，就无法付诸实施。重要的政策细节和专项规划通常由负责执行的地方政府或国家部委制定，因此留给规划实施者很大的空间，让地方和代表私人利益的团体有机会对具体实施细节施加影响。

由于任务、资源和责任都是由上面分配的，中央的规划制订者必须主动跟地方负责规划实施的部门协调，因此衔接各级规划对中央的规划制订者来说是一项重要挑战。毛泽东时代，计划衔接主要体现在把各地和各部门上报的指标和配额相加，根据发展目标做出相应的调整，之后把新的指标和配额再分解到各地和各部门。1993年以后，这项衔接工作很少再由中央规划制订者独自完成，而更多的是通过跟地方政府沟通完成规划衔接。

“十一五”规划对节能减排约束性指标的衔接，生动地体现了中央和地方政府之间协调机制的特点。2006年，国家发改委规划司总共只有27名工作人员，其中4名工作人员负责审查地方规划，因此只能经常超负荷地工作。地方报上来的规划已经由地方人大批准，因此国家发改委规划司的工作人员只是集中审看，地方规划中是否包含了国家规划中规定的约束性指标，特别是单位GDP能耗降低20%的指标。当时上海市政府上报的地方发展规划把节能减排目标定为降低15%，理由是上海的经济结构以高技术企业为主，能源消耗本来就不高，再减少20%几乎不可能。国家发改委规划司却坚持要求上海市政府提高节能

减排目标，于是上海市政府成立了一个专家委员会，对提高节能减排目标的可能性进行评估。专家的结论是上海仍然有潜力节能减排。最终上海市把节能减排的目标提高到了国家规定的20%，相应地，上海市也调高了对采用节能技术和设备的企业的财政补贴，可见国家发改委的干预能直接影响地方政府的财政支出。[注]

同样的情形也发生在广东。广东省政府把当地节能减排的目标定为减少13%，低于国家20%的目标，而且广东省的发展规划是在国家规划发布之前一个星期由广东省人大会议审议通过的。广东省发改委向国家发改委陈述的理由是，位于广东的企业率先采用了先进环保技术降低了能耗，如果要进一步节能减排，需要的时间长，费用也高。广东省政府后来也成立了一个专家委员会，评估实现国家20%目标的可行性，结论是认同广东省发改委的理由，但是国家发改委和国务院依然坚持要求广东提高节能减排目标，最后协调结果是广东的减排目标提高到16%。[注]

国家发改委规划司把这种与地方政府的互动以及协调看成是一种进步，允许地方和行业规划与国家规划的目标有所不同，改变以往“一刀切”的不科学做法。然而，规划目标一旦确定，并与地方干部政绩考核相结合之后，在执行规划期间基本上就不再轻易改变，从而体现出一种“锁定”的效果。

中国的规划周期有一个特点，即五年规划的周期跟党和政府任期不同步，党的领导更替及政府换届都是在五年规划的中期完成，因此新上任的领导在头三年必须先完成上一届政府制订的规划，不能公开地偏离前任定下的政策目标，由此出现了另一种规划“锁定”的效应，导致政府换人换届但却不换政策的某种连续性。这种不同步的情况在“九五”（1996）、“十五”（2000）、“十一五”（2006）和“十二五”（2011）期间都曾出现，这期间国家立法、行政机构分别于1998年、2003年、2008年和2013年更换了主要领导，但既定政策依然持

续。新的五年规划通常是政府换届前两年开始筹备，因此新领导上任后，往往很难在短时间内推倒重来。

这种不同步的情形允许党和政府新的领导人上台后，有3年时间稳固自己的地位，之后才开始推行自己的政策方针（比如胡锦涛和温家宝2003年上任后，从2003年到2005年筹备“十一五”规划，2006年正式实施）。由此看来，是“执政党的步调”而不是“国家领导班子换届”决定规划制订过程，这一特别之处对理解行政部门是如何执行规划，规划又是如何影响政策优先顺序以及政策主体个人的利益偏好都非常关键。规划目标与干部考核相结合，这意味着，政策主体的政绩取决于他们是否完成规划、实现前任所设定的目标。

## 五、规划与干部政绩考核挂钩

在中国，政治权威、政策偏好和许多个人利益都会受到“党管干部”这一人事制度的制约，党是领导一切工作的核心力量，规划也不例外地受这个机制的驱动。[注]其原因在于中国的经济管理体系虽然是建立在行政管理的层级制度上，但行政管理同时受到党内层级制度的约束，从而形成了一种双重的自上而下的控制结构。与建立在法律明文规定之上的制约机制相比，这种双层结构带来的后果是，只有那些经过党的文件确认和强调的规划目标才具有强制执行的权威，才是决定下一级政府工作的关键。

20世纪90年代之前，计划和干部考核的关联并不紧密也不广泛。20世纪90年代以后，中央改革了干部管理体制，逐步建立和规范了干部政绩考核体系，从那时候起，越来越多的经济、社会指标成为领导干部考核的内容。[注]到2006年，“十一五”规划引入约束性指标，其中有三项指标（保护耕地、节能减排和减少污染）进入地方干部考核的内容。在吸取“十五”计划教训的基础上，“十一五”规划把约束性指标

定得更加明确、更加一目了然，以便规划机构和组织部在评估的时候更具有操作性。在国家发改委官员看来，这个做法是“十一五”规划核心指标得以完成的关键。[注]

我们以重庆为例，考察国家规划的指标分解到省/直辖市之后是如何进入各级地方干部考核体系的。2006年重庆市政府给每个县政府分配了6个约束性指标，这6个指标中有的是国家约束性指标，有的是市政府根据各县具体情况规定的指标。这6个指标不但贯穿整个五年规划期间，而且重庆市政府还会把它们分解成年度指标进行考核。干部考核不但用于完成约束性指标，同时也被用于规划评估和统计部门。[注]

“十一五”规划共提出22个需完成的指标，其中8个为约束性指标；“十二五”规划扩大到23项指标，其中13个具有约束性（见表6.1）。“十一五”规划的8个约束性指标都被吸纳到地方干部效绩考核中，但在整个“十一五”期间，北京反复强调的是保护耕地、节能减排和减少污染这三项指标。[注]并通过与地方政府甚至企业签订军令状等方式，使这三项指标成为考核地方政府政绩中“一票否决”的内容。[注]这种做法通过下级政府层层仿效得以普及，并纳入规划评估体系中。借助这套体系中央实际上为地方政府设置了少数高度优先的政策目标。

从政治角度来看，将规划指标和干部考核结合起来会无形中提高发改委系统的政治地位和他们所制订的规划的政治分量，有可能导致行政管理超越了干部体系，而后者恰恰是支撑政府治理的一个重要支柱。在国家发改委最近编制的规划中，加强中央权威和控制的趋势显而易见（包括出自计划经济年代的用语“指标逐级分解”如今又出现在规划中），由于地方发改委具有与国家发改委相同的一些职能（如协调和审批规划以及评估监督规划执行），于是它们成为当地最有权力的部门。

把规划和干部考核相结合起来的机制实际上是建立在干部身份基础上的责任制，这与以法律为准绳、以行政管理体系为主的责任制大

相径庭。由此可见，由中国共产党主导的中国经济发展体制，与其他东亚国家由政府（官僚）主导的经济发展体制是截然不同的。

## 六、规划中的治理模式

如果按不同的政策领域进一步考察中国各种发展规划，我们发现了以下三种治理模式，这三种模式无论是在效力、授权还是在试验的作用方面都有所区别（见表6.4）。

**表6.4 不同政策领域的规划治理模式**

| | Ⅰ<br>指令性<br>(以政府和国有企业为基础的公共产品供应) | Ⅱ<br>契约性<br>(中央和地方合作或政府与企业合作) | Ⅲ<br>指导性<br>(政府诱导的市场行为) |
|---|---|---|---|
| 资源—增量性的 | 铁路建设 | 科技政策 | 鼓励企业到海外投资的“走出去”战略 |
| 分配性的 | 扶贫 | 农村医疗服务 | 农民收入 |
| 监管性的 | 土地管理 | 能源产业重组 | 民营/国有企业重组 |

资料来源：分类的依据是“十一五”期间所公布的专项规划。

我们发现提供公共产品的政策领域主要靠指令性规划，比如修建铁路、扶贫、土地使用管理等，通过政府直接投资以及行政监督来实

现。另外，中国的规划制订者也越来越多采用各种形式的契约性治理方式，以确保和激励下级部门实施上级部门制定的政策。契约一般在中央部委和省政府之间，或省政府和驻地的大型企业之间进行，多见于公路建设、高新区建设、能源生产、医院改革和市场改革（比如农产品市场和文化市场），在这些政策领域，中央政府往往需要依靠地方政府合作以及自下而上的建议，甚至市场主体的参与。除了指令性和契约性的规划之外，我们还发现了大量的指导性规划，这些规划主要提供政府所做的经济预测（比如对某一产业增长的估计），向市场发出信号（比如关于逐步削减农业税或对国企的优惠政策），以及引进间接的激励机制（比如改善银行借贷和国内国际市场准入等），以达到刺激市场行为和引导资源配置，特别是针对政府所希望或所认为有发展潜力的产业。

## 七、政策试验和规划调整

五年规划在实施规划过程中的一个最重要优势在于，中央有意识地给地方创造尝试创新政策工具的空间，这主要是靠分散政策试验来实现的。根据对国家和地方所编制的总体规划、区域规划和专项规划的系统研究，我们发现，分散政策试验在各级各类规划中无处不在，已经成为规划实施的一个固定工具。

由于分层次的政策试验是中央有意推行、有所控制的过程（与地方自发的试错行为有所不同），因此适合用规划来为这种试验设定目标，中央的规划制订者则把试验当成调整规划的工具。通过试验，地方可以将政策工具可行性的信息直接反馈给上级，上级根据试验所取的经验对规划做出相应调整，试验区和试点项目因此成为连接中央和地方政策过程的纽带，有助于地方出台的政策激励措施和中央的目标保持一致。[注]

中央设定规划目标和决定政策优先顺序，并赋予地方在执行国家政策过程中反复试验的合法性和空间，试验结果再反馈到中央，由中央来进行调整政策，这种自下而上的政策调整过程是中国所特有的方式，这与苏联的指令性经济不同，也与西方受立法驱动的政策制定过程相异。在苏联中央高度集权的党国体制下，从来没有出现过地方分散形成不同政策选项这种有利于创新的机制。然而，不可否认，集中“制定全局性的政策”和分散“政策试验”也给中国的政策制定及执行过程带来一种持续的矛盾张力。

1993年以后形成的新型发展规划之所以有利于或至少没有妨碍中国经济起飞，关键在于它吸收了一些有效的调整机制。其中一些调整机制有效抑制了传统计划经济体制的僵化和封闭，这些机制在东亚其他国家也曾使用过，它们包括：把指令性计划限制在少数几个由国家严格控制的行业内；扩大和改善契约性计划和指导性计划；开放各种渠道学习国外经验，因地制宜加以实施；面向国际市场，引入创新和竞争。

除此之外的一些调整机制则是中国所特有的，根据自身实践形成的，它们包括：鼓励广泛和持续的政策试验；容许过渡性、混合性和非正式机制长期同时存在；中央集中统一管理和地方自主相互结合的模式；党内层级制度作为强制地方执行中央政策指令的保障，通过红头文件、党的会议决议、学习活动等形式，把中央政令下达给地方；把党管干部的制度扩大到人才资源管理。

虽然中国的许多协调机制及政策工具与大多数工业化国家或新兴国家有很大的区别，但这并不意味着中国发明了全新的机制与工具，中国的创新在于根据自己的国情重新组合了指令性、契约性、指导性的协调治理机制，这些机制和工具的源头都可以追溯到中国自己早先的历史经验，或早先日本、韩国经济起飞阶段的经验。总之，规划的制订与实施过程对鼓励和保持中国政治体系的独特性起了关键作用。

## 八、规划的局限

虽然“十一五”在节能减排方面取得了显著的进步，规划过程在一定程度上进一步规范化，但是中国的规划体系依然有其局限。

第一，基层干部有多达40项必须完成的各种任务指标，从GDP增长到环境保护，从提高农民收入到保护耕地，其中不乏相互冲突的目标，导致政策执行效果打了折扣。同时地方政府想方设法提高地方利益和自己政绩的做法，难免跟政策初衷相背离。注

为了解决这些问题，党的人事管理体制试图通过设定不同的比重，给各项任务排出优先顺序。但现实生活中，大多数官员都清楚，他们的政绩主要取决于几个“硬指标”，比如经济增长、计划生育以及维护社会稳定等，其他指标则可以忽略不计。除非是中央一再强调的指标，比如节能减排指标，才会格外引起基层干部特别的重视。尽管量化了各种指标，评估过程也尽量客观中立，但现实中上级的主观评价依然很关键。所谓“客观的”标准不过用来合理化一些主观评判，至于这些评判是基于特殊利益关系，或是出于上下级之间相互利用的考量做出的，则不得而知。

总的来说，如果国家规划与市场激励机制相违背，中央的规划制订者就很难强迫地方政府接受他们所设定的任务和指标。所以国家规划执行最有效的领域，往往是那些对干部晋升有利，同时又有市场发展机遇的领域。省一级的规划评估者虽然认为，基层政府应该认真完成中央所下达的任务和指标，但是他们也明白，约束性的环境目标目前无法改变基层所面临的各种相互冲突的激励机制。经济增长和税收增加才是衡量基层政绩最实际的指标。如果新的节能和环保技术能帮助地方发展经济，带来新的收入；如果关闭污染环境的企业不会减少税收或影响就业，基层政府就会积极配合完成这些任务指标。在这种

情况下，干部才会把力气花在发展地方经济和完成从上面分派下来的任务上，地方和中央的激励机制由此才会取得一致。

规划目标、市场力量、增加税收，当基层政策代理人面对这些来自不同方向、相互冲突的目标和机制时，这种由上至下的政策代理链条有可能会断裂。虽然规划可以调整不同目标之间的相对值，比如降低干部考核中对经济增长的要求、提高环境保护的比重，但是这种调整只有减少目标和指标种类的情况下才能发挥作用。目前政治决策者越来越多地强调民生和公共服务，这些领域的很多政策会限制经济发展，如果依然执着于经济绩效评估这种方式，那么规划系统将不胜负荷。

第二，规划不能有效地解决资源短缺问题。到目前为止，中国的规划对于通过再分配实现公平以及改善弱势群体等方面没有多少成效。比如在农村医疗改革、社会保险改革以及提供平等教育机会等方面，规划都没能消除不平等，规划制订者自己对此也很失望。[注]

第三，虽然中央和地方都在讨论国家发改委权力集中，机构庞大，但实际上国家发改委的强势大都停留在口头上。按照规划体制改革，本来应该由国家发改委为地方政府提供详细的实施规划措施，[注]但实际工作中，国家发改委的官员自己也承认，他们其实并没有足够的人手和能力监督各个省落实政策的具体工作情况。[注]

第四，由于上级对下级的评估主要依靠下级所提供的数据和资料，这种上级对下级提供信息的依赖，实际工作中为下级谎报数据提供了便利，特别是在一些很难量化的政策领域（或很容易掩盖失误的领域）。另外，还有一些影响经济、税收、就业的相关政策，基层政府会虚报数据。这种谎报数据的行为很少被揭露或被惩处，因为负责评估基层的省一级发改委和组织部同样会对中央报喜不报忧。[注]鉴于这种状况，中央对地方的评估以及干部考核的结果都会有所保留。这种两难的处境实际上就是中国治理模式的困境。

第五，从发展规划所提出的雄伟目标来看，如调整经济结构、转变发展模式、以创新和国内消费带动经济发展等，规划所达到的效果也很有限。从20世纪90年代中期以来，所有五年计划都把“转变增长和发展模式”当成中心任务，包括“十一五”规划提出的节能减排也是为了转变高能耗的产业结构。但也有中国学者指出，转变经济结构并不一定要大规模地调整发展优先顺序（比如为了发展服务业而降低经济发展目标），通过改善激励机制，比如对资本和能源等生产要素重新定价、改革金融业、简化政府对服务行业的审批等措施，也可以实现转变经济结构的目标。注

尽管有上述种种局限，但事实是干部考核机制已经成为经济激励机制之外最重要的实现规划目标的激励机制。中组部和国家发改委也没有打算要放弃这个机制，而是希望通过调整干部考核标准以及改善评估过程来解决当前的问题。注特别是在“十一五”规划实施中，通过规划指标和干部考核相结合取得了显著成功，这更让人坚信这个方向的正确。

# 结论

本章对中国规划过程的研究是把一个国家的政治经济政策分解为不同的政策子系统来考察，原因是我们认为每个政策子系统都有自己独特的发展动力。注通过这种研究方法，我们发现在某些子系统内规划得以有效执行，而在另一些子系统内，规划则面对难以逾越的协调障碍或执行不力。面对子系统之间巨大的反差，我们必须尽量避免以偏概全给中国的规划体系下结论，比如“规划对中国依然有影响”或“中国的规划完全失败，必须让位给市场”。

我们的研究表明，中国当前的发展规划不是一个完整单一的体系，而更像一个不间断循环往复的过程，参与这个过程的主体收集信

息，协调、分析、起草文件、实施、试验、评估和修订规划，历时数年，并在各级政府层面同时进行。无论是从综合各种协调机制的努力来看，还是从规划最后所取得的成效来看，中国的规划体系并没有像它所宣称的那样解决一切问题，但是，规划所包含的评估和调整机制却发挥了实实在在的作用，因为决策者能够凭借这两个机制及时发现问题并调整政策优先顺序。

本章有助于打破一成不变的研究视角，从动态的角度来呈现政策规划逐步形成的过程，在这个过程中，政策目标之间有时会彼此竞争，也包含了分散试验和统一规范的阶段。这种规划过程一方面允许政策的弹性和地区差异性，另一方面在中央高度集中规划和地方自治两极间不停摇摆寻找平衡。1993年以后中国所形成的新型规划，其最大的优势就在于灵活性，这表现在三次经济调整期间（1993—1995年，1997—1999年，2008—2010年），面对艰巨的宏观经济挑战，中国政府都能迅速脱离原来的规划目标采取应急干预措施，危机过后重新再回到原先的规划轨道。

另外，把试验方案融入宏观规划中，以及最近所增加的中期评估机制和中央的巡视制度，都有助于规划摆脱僵化的问题，僵化是让许多国家在20世纪纷纷放弃计划的原因。正如一位规划制订者所说，当经济危机的应对措施与长期目标发生冲突的时候，中国政府会暂时放弃长期目标。但经济一旦复苏，又会重新回到既定的长期目标上。[注]中国用规划来设立长远目标，但是它同时给反复试验不同的政策工具和逐步形成政策目标提供了足够的空间。

中国发展规划的特点是在松散的制度化基础上，在一个可塑的、不断调整适应的政策过程中，重新组合了各种治理方式。这种混合而成的治理机制超越了现有的分析框架和理论模型，无论是社会主义计划经济模式，还是东亚地区发展国家模式，或者英美规制国家的理论，都无法单独解释中国的现实。未来的研究应该更多地关注这种多

变的、动态的、混合的政策制定和实施过程，以超越静态的制度主义研究范式。

---

1. 原文名为《中国政策过程的核心机制：规划》，发表于《开放时代》2008年第6期，由作者和奥利弗·梅尔顿（Oliver K.Melton）合作完成。

2. Joseph C.H.Chai（eds.），*China:Transition to a Market Economy*（Oxford:Oxford University Press，1998）;Long H.Liew，*The Chinese Economy in Transition:From Plan to Market*（London:Edward Elgar，1997）;Loren Brandt and Thomas G.Rawski（eds.），*China ' s Great Economic Transformation*（New York:Cambridge University Press，2008）;Huang Yasheng，*Capitafsm with Chinese Characteristics*（Cambridge:Cambridge University Press，2008）;*Barry Naughton，The Chinese Economy:Transitions and Growth*（Cambridge，MA:The MIT Press，2007）;Gregory C.Chow，*China's Economic Transformation*（Malden，MA:Blackwell，2007）.

3. 早年零星的相关研究参阅Barry Naughton，“China's Experience with Guidance Planning，”*Journal of Comparative Economics*，Vo1.14，No.4，pp.743-767;Robert C.Hsü，“The Political Economy of Guidance Planning in Post-Mao China，”*Review of Worm Economics*，Vo1.122，No.2（1986），pp.382-394.

4. Chris Bramall，*Chinese Economic Development*（London:Routledge，2009），pp.473474;Oliver Melton.“Understanding China's Five-year Plan:Planned Economy or Coordinated Chaos?”*China Insight Economics*（Gave Kal Dragonomics），November 9，2010，pp.1-19.

5. Barry Naughton，*Growing Out of the Plan:Chinese Economic Reform*，1978—1993（New York:Cambridge University Press，1995）.

6. 田锦尘.规划指标的设计与测算[M]//发展规划的理论和实践.北京：清华大学出版社，2010:145-161.

7. 这是温家宝在2003—2004年间国务院内部会议上提出来的，虽然这一规定没有公开发布，但在笔者的采访中，规划制订者多次提到这个规定，并认为这个规定提高了规划的地位和作用。

8. 李朴民，李冰.“九五”时期我国计划体制改革回顾[J].宏观经济研究，2001（2）:24-26.

9. Michael P.Todaro and Stephen C.Smith，Economic *Development*，10th edition（Harlow/London:Pearson，2009），P.518;Rakesh Mohanand Vandana Aggarwal，Commands and Controls:Planning for Indian Industrial Development，1951-1990，*Journal of Comparative Economics*，No.14（1990），P.682;钟契夫.钟契夫自选集[M].北京：中国

人民大学出版社，2007:52-59;相伟.对十二五规划编制的思考[J].宏观经济管理，2009（1）:40.

10. Susumu Yabuki，*China ' s New Political Economy*（Boulder:Westview Press，1995），pp.32-34;陈先.计划工作手册[M].北京：中国财政经济出版社，1984.

11. Robert C.Hsü，“The Political Economy of Guidance Planning in Post-Mao China，”*Review of World Economics*，Vo1.122，No.2（1986），p.383;Barry Naughton，“China's Experience with Guidance Planning，”*Journal of Comparative Economics*，Vo1.14，No.4（1990），pp.743-744;刘日新.新中国经济建设简史[M].北京：中央文献出版社，2006:145、347-349.

12. Shi Qingqi，Yang Xiaobing and Huang Tianhua，“Changing Patterns of Development Planning in China”，in *Development Planning in Asia*，edited by Somsak Tambunlertchai and S.P.Gupta（Kuala Lumpur:Asian and Pacific Development Centre，1993）;桂世镛，魏礼群，郑新立。中国计划体制改革[M].北京：中国财政经济出版社，1994.

13. 中共中央关于建设社会主义市场经济体制若干问题的决定[EB/OL].（199311-14）[2017-03-10].http://news.xinhuanet.com/zhengfu/2003-10/22/content-1136008.htm;李朴民，李冰.“九五”时期我国计划体制改革回顾[J].宏观经济研究，2001（2）:24-26.

14. 桂世镛，魏礼群，郑新立.中国计划体制改革[M].北京：中国财政经济出版社，1994:72-76.

15. 陈锦华.国事忆述[M].北京：中国党史出版社，2005;李鹏.市场与调控——李鹏经济日记[M].北京：新华出版社，2007。

16. 陈锦华.国事忆述[M].北京：中国党史出版社，2005;李鹏.市场与调控——李鹏经济日记[M].北京：新华出版社，2007。

17. 常欣.第九个五年计划的制定和实施[M]//中国十个五年计划研究报告.北京：人民出版社，2006:658.

18. 张卓元，路遥.第十个五年计划的制定与实施[M]//中国十个五年计划研究报告.北京：人民出版社，2006:665-667，674-677.

19. “五个统筹”是指统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放。

20. 中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定[EB/OL].（2003-1014）[2017-03-16].http://www.people.com.cn/GB/shizheng/1024/2145119.html.

21. 马凯.“十一五”规划纲要的编制过程和定位[N].经济日报，2006-4-18;胡鞍钢，王亚华，鄢一龙.国家“十一五”规划纲要实施进展评估报告[J].宏观经济管理，2008（10）13-17;朱之鑫.“十一五”规划实施中期评估报告[M].北京：中国人口出版社，2009;徐林.规划编制程序和评估制度[M]//发展规划的理论和实践.北京：清华大学出版社，2010.163-179。

22.　在年度计划中以及一些按照“传统”方法制订计划的部门比如铁路系统依然使用“计划”这个词语。

23.　杨伟民.我国规划体制改革的任务及方向[J].宏观经济管理，2003（4）4-8;杨伟民.发展规划的理论和实践[M].北京：清华大学出版社，2010。

24.　国务院关于加强国民经济和社会发展规划编制工作的若干意见[EB/OL].（2005-10-22）[2017-03-16].http://www.gov.cn/zwgk/2005-10/26/content-84417.htm.杨伟民.发展规划的理论和实践[M].北京：清华大学出版社，2010。

25.　杨伟民.发展规划的理论和实践[M].北京：清华大学出版社，2010;成思危.论中国社会主义市场经济制度下的发展计划[J].公共管理学报，2004（2）4-11.

26.　Susan L.Shirk，The *Political Logic of Economic Reform in China*（Berkeley:University of California Press，1993）;Yang Dali，*Beyond Beijing:Liberalization and the Regions in China*（London:Routledge，1997）.

27.　Heilmann，Sebastian，Lea Shih and Andreas Hofem（2013）“National Planning and Local Technology Zones:Experimental Governance in China's Torch Program，”*The China Quarterly*，Vo1.216（2013），pp.896-919.

28.　宏观区域规划的核心定义和原则参阅国家发改委宏观经济研究院（AMR）.我国主体功能区[J].宏观经济管理，2007（4）3-10。20世纪90年代，中央也曾试图跨省协调基础设施投资和发展政策，但是都以失败告终。杜平.区域规划的演变与展望[M]//杨伟民.发展规划的理论和实践.北京：清华大学出版社，2010:79-97.

29.　Jae Ho Chung.Hongyi Lai and Jang-Hwan Joo:“Assessing the‘Revive the Northeast’Programme:Origins，Policies and Implementation，”The China Quarterly，No.197（2009），pp.108-125.

30.　2009年和2011年笔者在广州和深圳对当地规划制订者的访谈。

31.　2010年笔者在广东省发展研究中心的访谈。

32.　与国家发改委和重庆市发改委官员的访谈；吴红缨.综改成重庆“两会”重中之重[N].21世纪经济报道，2009-01-10;国务院.关于推进重庆市统筹城乡改革和发展的意见[EB/OL].（2009-01-10）[2017-03-10].http://www.gov.cn/zwgk/2009-02/05/content-1222355.htm.

33.　2009年和2011年作者跟国家发改委，广东发改委和深圳市政府官员的访谈。

34.　发展改革委：我国多层次改革试点格局基本形成[EB/OL].（2010-06-07）[2017-03-10].http://news.xinhuanet.com/politics/2010-06/07/c-12192753.htm.

35.　Jae Ho Chung，Hongyi Lai and Jang-Hwan Joo:“Assessing the‘Revive the Northeast’Programme:Origins，Policies and Implementation，”*The China Quarterly*，No.197（2009），P.125.

36. 《中共中央关于建设立会主义市场经济体制若干问题的决定》[EB/OL].（199311-14）[2017-03-10].http://news.xinhuanet.com/zhengfu/2003-10/22/content_ 1136008 htm.

37. 朱宝芝.国家专项规划的编制与管理[M]//杨伟民.发展规划的理论和实践.北京：清华大学出版社，2010:199-109.

38. 国务院关于加强国民经济和社会发展规划编制工作的若干意见[EB/OL].（2005-10-26）[2017-03-14].http://www.gov.cn/zwgk/2005-10/26/content 84417.htm.

39. 该统计根据国家发改委网站所公布的“十一五”国家专项规划及地方专项，详见[EB/OL].[2013-01-21].http://www.sdpc.gov.cn/fzgh/ghwb/115zxgh/default.htm.

40. 《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》，[EB/OL].（2011-03-16）[2017-03-10].http://news.xinhuanet.com/politics/2011-03/16/c-121193916.htm;Yao Rosealea and Arthur Kroeber，“Energy Efficiency:Damned Statistics，”*China Economic Quarterly*，Vo1.14，No.3（2010），pp.6-8:Levine et a1.，“Assessment of China's Energy-Saving and Emission-Reduction Accomplishments and Opportunities During the 1lth Five-year plan，”[EB/OL].（2017-04）[2017-03-10].https://china.1b1.gov/sites/all/files/lbl.3385e.1lfypaccomplishments-assessmentapril-2010.pdf.

41. 该案例摘自Oliver Melton，“Understanding China's Five-year Plan:Planned Economy or Coordinated Chaos?”*China Insight Economics*（Gave Kal Dragonomics），November 9，2010，pp.1-19.

42. 赵晓辉.中国推行严格的节能减排问责制[EB/OL].（2007-04-28）[201703-17].

43. 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》，[EB/OL].（2006-03-16）[2017-03-17].http://www.gov.cn/ztzl/2006-03/16/content-228841.htm.

44. 《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》，[EB/OL].（2006-03-16）[2017-03-11].http://news.xinhuanet.com/politics/2011-03/16/c-121193916.htm.

45. 国家发展改革委员会.《节能中长期专项规划》[EB/OL].（2005-07-11）[201703-11].http://www.sdpc.gov.cn/fzgggz/hjbh/jnjs/200507/t20050711-45823.html.

46. 参阅Levine et a1.，pp.15-16.

47. 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》，[EB/OL].（2006-03-16）[2017-03-17].http://www.gov.cn/ztzl/2006-03/16/content-228841.htm.

48. Levine et a1.，p.59.

49. 参阅Levine et a1.，p.59：国家发展改革委员会：《节能中长期专项规》。

50. 国家质量监督检验检疫总局关于贯彻落实“千家企业节能行动实施方案”的通知[EB/OL].（2006-04-26）[2017-03-11].http://www.chinabaike.com/law/zy/bw/gwy/zl/1373

103.html;国家发展改革委员会：关于印发千家企业节能行动实施方案的通知[EB/OL].（2006-04-07）[2017-03-11].http://hzs.ndrc.gov.cn/newzwxx/200604/t20060413-66111.html.

51. 国家发展改革委员会：《节能中长期专项规》;《国务院关于加强节能工作的决定》，[EB/OL].（2006-08-23）[2017-03-11].http://www.gov.cn/zwgk/2006-08/23/content_368136.htm.

52. 《国务院关于加强节能工作的决定》。

53. 国务院关于“十一五”期间各地区单位生产总值能源消耗降低指标计划的批复[EB/OL].（2006-09-17）[2017-03-11].http://www.gov.cn/gongbao/content/2006/con-tent443285.htm.

54. 国务院批转节能减排统计监测及考核实施方案和办法的通知[EB/OL].（2007-11-23）[2017-03-11].http://www.gov.cn/zwgk/2007-11/23/content813617.htm;广东省人民政府办公厅印发广东省单位GDP能耗考核体系实施方案的通知[EB/OL].（2008-04-07）[2017-03-11].http://zwgk.gd.gov.cn/006939748/200909/t20090915-9506.html.

55. 广东省人民政府和广东省经济贸易委员会为了落实国务院加强节能工作的决定，实现降低单位GDP能耗16%的目标，先后出台了两份文件，并在广东开展千家企业节能行动。广东省人民政府关于进一步加强广东省节能工作的意见[EB/OL].（2006-11-22）[2017-03-17].http://zwgk.gd.gov.cn/006939748/200909/t20090915_8944.html;关于印发广东省重点耗能企业“双千节能行动”实施方案的通知[EB/OL].（2006-11-24）[2017-03-17].http://www.gdei.gov.cn/zwgk/tzgg/2006/200612/t20061205_54132.html。广东省人民政府发布的另一份文件则包括了广东省实施国务院节能减排综合性工作的具体实施方案，详见广东省人民政府.印发广东省节能减排综合性工作方案的通知[EB/OL].（2007-06-19）[2017-0317].http://www.gd.gov.cn/govpub/zfwj/zfxxgk/gfxwj/yf/200809/t20080916_67024.htm; 国务院关于印发节能减排综合性工作方案的通知[EB/OL].（200706-03）[2017-03-17].http://www.gov.cn/jrzg/2007-06/03/content_ 634545.htm.

56. 广东省经济贸易委员会2008年所发布的文件列出了位于广东省境内参与节能减排行动所有企业的名单，省政府和各市县政府所监督的企业名单。广东省经济贸易委员会.关于调整广东省千家企业节能行动企业名单及进一步加强节能监管的通知[EB/OL].（2008-08-26）[2017-03-11].http://www.gdei.gov.cn/yw1/jnhxhjj/201507/t20150709_117774.him.

57. 粤21地市签订节能“军令状”降耗目标将纳入政绩考核[EB/OL].（2006-12-15）[2017-03-11].http://www.southcn.com/news/gdnews/nanyuedadi/20061215 0699.him;广东省人民政府.关于印发广东省“十一五”期间单位生产总值能源消耗降低指标计划分解方案的通知[EB/OL].（2006-12-07）[2017-03-11].http://www.pkulaw.cn/fulltext_form.aspx?Db=lar&Gid=16895348;广东省人民政府办公厅.印发广东省单位GDP能耗考核体系实施

方案的通知[EB/OL].（2008-04-07）[2017-03-17].http://zwgk.gd.gov.cn/006939748/200909/t20090915_9506.html.

58. 国家发展改革委员会.关于加强固定资产投资项目节能评估和审查工作的通知[EB/OL].（2006-12-12）[2017-03-11].http://www.ncjnjc.org/Article/jnps/201107/108.shtml;国家发展改革委员会.关于印发固定资产投资项目节能评估和审查指南（2006）的通知[EB/OL].（2007-01-12）[2017-03-11].http://www.sdpc.gov.cn/zwfwzx/tztg/200701/t20070112_110731.html.

59. 国务院批转节能减排统计监测及考核实施方案和办法的通知[EB/OL].（200711-23）[2017-03-11].http://www.gov.cn/zwgk/2007-11/23/content_813617.htm[EB/OL].（2007-11-23）[2017-03-11].

60. Levinet al.;Yao and Kroeber，pp.6-8.

61. 王亚华，鄢一龙.十个五年计划的制定过程与决策机制[J].宏观经济管理，2007（5）67-70;Barry Naughton，“The New Common Economic Program:China's Eleventh Five-year plan and What It Means，”*China Leadership Monitor*，No.16（2006）.

62. 由中共中央批准通过的《规划建议》发布后，省、市一级的党委会相继发布类似的针对当地发展的《规划建议》。但是《规划纲要》发布的顺序则刚好相反，首先是市级发布本地的《规划纲要》，然后是省级，最后才国家级的《规划纲要》。国家级的《规划纲要》需要经过全国人民代表大会审议通过，而全国人民代表大会一般固定在每年3月召开。这种先下后上的《规划纲要》发布顺序常常导致地方人大通过的《规划纲要》与全国人大通过的《规划纲要》相矛盾，地方规划所设定的目标因此有可能被国家规划取而代之。

63. Peter Evans，*Embedded Autonomy.States and Industrial Transformation*（Princeton:Princeton University Press，1995）;Sebastian Heilmann，*China's Core Executive in Economic Policy*，Paper presented at the conference Power in the Making:Governing and Being Governed in Contemporary China，（Oxford University，2012）.

64. “十一五”期间还引进了国家发改委之外三家机构对国家“十一五”规划进行中期评估，即世界银行、国务院发展研究中心和清华大学国情研究中心。广东省则由广东省社科院作为第三方对广东省的“十一五”规划进行评估。“十一五”规划实施总体进展良好经济社会发展主要指标大多达到预期进度要求[EB/OL].（200812-24）[2017-03-11].http:/news.xinhuanet.com/newscenter/208-12/24/content_1054035.htm;广东省发展改革委员会.关于广东省“十一五”规划纲要中期评估及部分目标调整草案的报告[EB/OL].（2008-12-10）[2017-0311].http://www1.rd.gd.cn/wjf/new/2008/newrd161.htm.赖睿。更加开放自信的中国：“十二五”规划向全球取经，人民日报海外版，2010年2月3日，http://cppcc.people.com.cn/GB/34952/10916092.html（2017年3月11日最后一次登入）;

余东晖。两会前奏：“十五”计划是怎样制定出来的？[EB/OL].（2001-02-27）[2017-03-11].http://www.chinanews.com/201-02-27/26/73800.html.

65. 这个信息来源于对国家和地方发改委的访谈。

66. 关于非正式的、小范围的中央和各省之间的经济会议散录于李鹏2007年出版的上下两册自传中。

67. 徐林.规划编制程序和评估制度[M]//杨伟民发展规划的理论和实践.北京：清华大学出版社，2010:163-179.

68. 这是笔者在国家发改委和国家发改委宏观经济研究院的访谈中了解到的。

69. 这个过程是笔者在北京和广州与发改委官员访谈了解到的。

70. 对经济史学家武力的访谈，以及武力.中华人民共和国实施计划管理的基础和条件[M]//刘国光，等.中国十个五年计划研究报告.北京：人民出版社，2006:1-51.

71. 中共中央组织部.建立促进科学发展的干部考核评价机制十二讲[M].北京：中国方正出版社，2009）;李广存.干部考核[M].北京：党建读物，2009。

72. 作者与国家发改委官员的访谈2009，2010，2011.

73. 2009年对重庆市发改委官员的访谈。另外重庆市政府办公厅2007年184号文件，2008年44号文件和2009年11号文件，都提出将是否完成约束性指标作为衡量基层干部政绩的标准。

74. 把这三个指标列入地方领导干部考核的文件参阅：国务院关于落实《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》主要目标和任务工作分工的通知[EB/OL].（2006-08-24）[2017-03-11].http://www.gov.cn/gongbao/content/2006/content_413969.htm.规划中期评估中提高节能减排的指标之后，广东省相应地也提高了对干部考核的要求，参阅：广东省人民政府办公厅印发广东省单位GDP能耗考核体系实施方案的通知[EB/OL].（2008-04-07）[2017-03-11].http:/zwgk.gd.gov.cn/06939748/20909/t2090915_9506.html.

75. 另一份国务院文件批准了国家发改委，国家环保总局制定的节能减排监测及考核方法，参阅国务院：国务院批转节能减排统计监测及考核实施方案和办法的通知[EB/OL].（2007-11-23）[2017-03-11].http://www.gov.cn/zwgk/2007-11/23/content_813617.htm.广东省发布的另一份文件指出，对于未能达标的市级政府领导小组和领导干部，将在考核中实行一票否决，相关干部不能参加年度评奖，不再批准相关地区的高耗能投资。这些规定同样适用于重点耗能企业特别是国有企业，参阅：广东省人民政府办公厅印发广东省单位GDP能耗考核体系实施方案的通知[EB/OL].（2008-04-07）[2017-03-11].http://zwgk.gd.gov.cn/006939748/200909/t20090915_9506.html.

76. Sebastian Heilmann，“Economic Governance:Authoritarian Upgrading and Innovative Potential，”in China Today，China Tomorrow:*Domestic Politics，Economy，and Society*，edited by Joseph Fewsmith（Lanham:Rowman&Littlefield，2010），pp.109-126.

77. Genia Kostka and William Hobbs，“Local Energy Efficiency Policy Implementation in China:Bridging the Gap between National Priorities and Local Interests，”*The China Quarterly* No.211（2012），pp.765-785.

78. 与国家发改委官员2007—2011年的系列访谈。

79. 国家发展改革委员会：《关于印发促进中部地区崛起规划实施意见的通知》，2010年8月12日公布，http://www.sdpc.gov.cn/zcfb/zcfbghwb/20108/t2010825_585474.html.

80. 与国家发改委规划司的访谈，2009和2011。

81. 与省一级发改委的访谈，2009，2010和2011。干部考核中的标准机制或浮夸机制，参阅Richard McGregor，*The Party:The Secret World of China ' s Communist Rulers*（New York，Harper Perennial，2010），pp.70-103.

82. 胡鞍钢，鄢一龙.中国：走向2015[M].杭州：浙江人民出版社，2010:28.

83. 中共中央组织部.建立促进科学发展的干部考核评价机制十二讲[M].北京：中国方正出版社，2009;李广存.干部考核[M].北京：党建读物出版社，2009.

84. Michael Howlett，M.Ramesh，and Anthony Perl，*Studying Public Policy.Policcy Cycles and Policy Subsystems*，3rd edition（Toronto:Oxford University Press，2009）.

85. 与国家发改委规划司的访谈，2011。

# 结语

# 中国决策过程的变化

长期以来，西方对中国政治发展问题的关注主要集中在中国是否从渐进式改革向更加自由的政治秩序转变，以及在这个转型过程中新兴的公民社会与国家权力机关之间发生的冲突。然而，从中国共产党的角度来看，自20世纪80年代以来，中国虽然经历了组织能力下降、内部纪律涣散的过程，但这种下行的压力正是中国政治转型最关键的驱动力和催化剂。中国的经济转型是受对外开放和给企业放权的驱动，在一个平缓的、有所保留的、渐进的过程中展开，这期间无论谁出任国家领导人，他们都在加强组织和政治纪律方面做出了努力，但这一过程始终没改变。

虽然中国的政治体系和制度看起来没有多少变化，但自20世纪80年代开始，很多经济和行政的决策权下放到地方政府。在这种体制下，只有在发生危机的特殊时期，中共才采取集中干预的手段。转向市场经济后，官商之间的权钱交易也在某种程度上暗中侵蚀中国共产党的权力结构，形成了一个地方性腐败的影子系统，得以逃避党中央的监督，尤其是2002—2012年，这个影子系统迅速扩大，而政治制度改革却落后于经济、社会、技术的发展，也落后于全球环境的变化。

自2012年新一届中共领导班子执政以来，中国政治改革明显转向：党的中央领导层决心发动一场广泛的反腐败和整顿党纪运动来解决之前势不可当的内部腐蚀，并通过重新加强中央集权来巩固中国共产党的领导地位，规范完善层级制度，甚至在之前已经把权力下放给行政部门和地方机构的政策领域，中央也重新收回权力。现任中共中

央总书记习近平明确表示，只有坚持中国共产党的领导，才能实现中华民族的伟大复兴，也才能抵制任何企图损害中国共产党的领导地位或演变为西方民主的行为。

对于中国新一届中央领导集体来说，全面加强党的领导和党的建设就是为了实现中华民族伟大复兴的中国梦，为了让中国转型成为世界上最先进和最有创新力的强国之一，同时避免陷入“中等收入陷阱”。因此，2013年中共中央引入了一个结构性的改革方案，这个方案承诺让市场力量在资源配置中发挥“决定性作用”，减少对民营经济和金融体系的规制，平等对待和保护各种经济实体，重组和出售部分国企，以及大幅度减少国家对经济的干预。[注]

如果严格执行这个改革方案，我们相信它将会给中国发展带来深远的影响。因为经济全面自由化会极大削弱国家干预经济的能力，也有可能导致党内精英与具有政府背景的企业精英产生直接冲突。事实证明，到2016年，有关经济开放的措施只有一部分得以实施。在一些比较敏感的领域，比如国企改革、提高政府和银行债务透明度、建立让非国有经济市场主体平等参与竞争的市场环境、改善外商投资的市场准入环境，改革力度还不够。

加强党对政治和经济的集中统一领导是新一届中央领导集体上台后的一个特征，也可以说，对新一届领导层来说，政治领域的改革目标，比如加强党纪、开展大国外交以及军事现代化，一直优先于经济结构调整目标。

## 一、中央决策从“常规模式”转入“危机模式”

研究中国问题的西方观察家们常对一个问题感到困惑，就是“实用主义的”“温和的”“改革派”的中国领导人在某种特殊的情况下，会采取

外界认为的出乎意料的措施应对危机。2012年，习近平接任中共中央总书记后，他一方面引入以市场为主的改革，并开展高压反腐；另一方面加强意识形态领导权，加大力度打击暴恐活动，维护国家安全稳定，这种看似相互矛盾的行为让西方感到迷惑。

为了理解这种看起来自相矛盾的现象，我把中国政策过程区分为“常规模式”和“危机模式”。[注]常规决策需要各方协调达成一致意见，这个过程缓慢悠长。而一旦发生紧急事件、社会出现动荡的时候，决策过程则进入另一种完全不同的模式，这时集中统一领导、开展思想动员和中央统一行动成为其主要特征。在这种特殊时期，党的最高领导层相应收回决策权，党的指令也必须坚决执行，之前下级部门和地方政府自行决策的空间也会相应缩小。

与危机模式不同，决策的常规模式更注重协调和共识，其主要特征是:

·政治局常委或国务院常务会议成员根据职务分别承担不同职责和任务（比如金融体系、对外贸易或国内安全）。

·实施跨部门的、需要协调的、有专家参与的方案，听取国内外智库和大学的专业建议，成立临时工作小组进行调研，协商并起草一系列文件。

·形成共识的过程冗长，协调难度较高，其间会举办各种各样的协商会议；高级官员既是政策的倡导者，又是不同政府部门之间的联络人。

·党的最高领导层只有在必须当即决策的压力下才动用他们的权威（例如通过中长期规划的期限或履行国际条约义务、影响公众利益的事件等）。

每当新一届中央领导集体上任，无论是老一辈革命家、专家型领导还是2007—2012年所提拔的具有不同专业背景的领导人，其决策方

式都会有相应变化。从2012年开始，随着新一届领导的上任，决策方式更是有了重大的变化，在众多政策领域，决策权都有进一步收归中央的迹象。

当前，中国的决策模式满足了表7.1所列出的危机治理模式的特征。习近平及其领导班子成员明显意识到，过去一个时期因政治局决策不力和党内信仰忠诚等问题产生的危机，以及中国共产党内部的腐败泛滥和组织危机，都达到了威胁整个政治体制和中国共产党领导地位的程度。因此，革新机制和巩固组织最好的途径就是加强党的领导、统一决策、强调党纪、全面反腐、遏制结党营私，同时抵制西方的价值观和理念。

**表7.1 常规模式和危机模式的特征**

| 常规模式 | 危机模式 |
|---|---|
| • 党和政府领导确定路线方针以及国家政策的目标<br>• 政府机构协商起草国家规章<br>• 地方政府根据地方情况灵活运用国家法律和行政指令<br>• 党中央强迫地方政府执行国家法规的能力有限 | • 迅速集中决策，中央直接干预<br>• 压缩决策时间，中央不再协商<br>• 突出个人权力，为达成共识强调意识形态<br>• 运用鼓舞人心的、动员式语言<br>• 党的纪检机构作用上升<br>• 如果党内达成一致，就停止争论，政策执行能力暂时提高<br>• 如果党内意见不一，执行难度加大，导致冲突不断 |

资料来源：Sebastian Heilmann（eds.），China's Political System（Lanham:Rowman&Littlefield，2017）。

危机模式是中共中央领导层专门应对威胁政治体制或挑战中国共产党领导权威和地位的事件而采取的模式。一旦危机消除，政治决策往往又回到常规模式。1978年以来，中国的政治发展基本上呈现出收紧与放松反复循环的自上而下的控制，但在新一届政府领导下，决策

模式进一步创新，似乎很难回到核心弱化、分散治理的常规模式中。目前，中央集中权力的模式也许有利于推进改革的深化，有利于机构的重组，但因为重组时间可能较长达，导致很多党政机构（包括国家部委、地方政府和企业）在不同程度处于观望状态，这种观望的态度使许多改革出现停滞，而中央认为这是地方政府和领导干部的不作为。

1978—2012年，地方积极性曾对中国形成灵活和适应力强的政治、经济体制发挥了关键作用。然而，2013年以后，中央集中统一领导，加强对党内组织的纪律约束却在一定程度上限制了地方政府的政策创新和改革积极性。

## 二、中央权力集中削弱适应能力

两位美国科学家通过分析一系列发生在21世纪早期的经济和政治危机，建立了一个分析政治体制稳固性和适应性的模型。根据这个模型，一个政治体制的抗压性不是取决于表面上看起来稳固强大的政府机构，而是更取决于在发生紧急危机的时候承受冲击、避免功能瓦解的治理能力，以及从危机中恢复所表现出来的组织和更新能力。[注]

与其他传统的社会主义国家（特别是前社会主义国家）相比，中国政治体制适应力的一个重要来源就是经济结构多样化。中国并不单独依靠某个产业或原材料出口，而且经济创新能力很强，加上拥有庞大的国内市场，即使未来出口下降，经济也能够继续增长。这种经济多样性对抵抗危机是一个巨大优势。即使部分领域经济衰退，也不一定会影响到全国社会和政治稳定，因为其他领域的经济依然很有活力，这对缓解冲击，提供资源恢复遭受危机冲击的地区和行业生产力都非常有利。

然而，在某些领域，与前几十年相比，由于经济结构转型和政府干预，中国政治经济的适应力却有被削弱的危险，特别是在追求国内生产总值、国内生产总值增长率的情况下，企业债务不断增加，对金融和财政体系产了负面影响。2008年，为应对国际金融危机，中国推出大规模振兴计划，之后债务迅速增长，一定程度上限制了政府应对经济和政治危机的行动能力。中国经济快速增长和充裕税收的时期已经过去，政府不可能长期实施扩张性财政政策和货币政策。

其他方面对中国政治经济体制适应力的影响目前还不确定，但总的趋势是在弱化。政治和经济压力增加时，地方分散制定政策有助于弥补中央政府改革失败、决策失误或政令不畅等问题。

目前，中国新一届中央领导集体的所有成员都有应对2008年全球金融危机的经验，但他们应对重大政治危机的经验和能力如何，我们尚未可知。从公开讲话和内部公报来看，中共中央强调要学习苏联解体的“教训”和戈尔巴乔夫领导的“失败”。但外界无法确定，中国领导人学习这些经验教训后，将如何更加灵活、更有创造性地应对政治不稳定性，而不仅仅是加强对各方面的控制。

## 三、自上而下政策过程的系统风险

中共中央新一届领导集体上任后，他们大张旗鼓进行“顶层设计”，这种自上而下的过程有可能降低以往政策制定和执行的灵活性。但在中国国内，人们对此带来的体制风险却讨论甚少。中国目前的政策制定过程更多是自上而下的，2014—2016年，中央主导制定的财政改革政策、证券市场监管措施和信息技术安全政策等已受到地方政府和市场参与者的批评，最后中央不得不修正甚至撤回这些政策。显然，这是政策制定者及其顾问们不切实际错误地估计和预测新政策所带来的后果。

目前，中央主导决策的模式（自上而下的“决策主义”）与邓小平所倡导的以执行为主的政策过程（自下而上的“执行主义”）形成鲜明对比。过去几十年，中国的改革政策很多是靠地方试验摸索出来的，虽然现任政府并没有明文禁止或限制地方试验，甚至也设立了诸多政策试验区和试点，但是因为党纪严明，在这种政治环境下，地方政策制定者很难不顾政治风险进行自下而上的试验。

# 四、中国的发展模式是否能被其他国家所借鉴

中国的崛起引发了各国专家学者对“中国模式”的广泛讨论，建立在市场基础上的经济发展与党的统一领导相结合，这种模式能否被其他发展中国家和新兴市场国家所借鉴？讨论中涌现不同的观点，其中发展经济学家看到了“中国模式”中所体现出来的东亚“发展型国家”的特点；[注]或是把“中国模式”归纳为以威权经济为基础的“北京共识”，与以自由经济为基础的“华盛顿共识”进行对照。[注]政治学研究者则把“中国模式”称为新型“国家资本主义”，[注]或是以一种靠经济和技术驱动提高了绩效的威权政府管理模式（“威权升级”）。[注]历史学家和哲学家则试图论证“中国模式”是基于中国历史对秩序和合法性的设想，[注]以及精英政府招募政治领袖和统治合法化的优势。[注]表7.2总结了“中国发展模式”最重要的特征和方法。

**表7.2 “中国发展模式”的特征和方法**

| | |
|---|---|
| **国内政治和司法** | 权威的、发展的、经济方面灵活的适应性政府；一党执政；多党合作；根据工作经验、专业资格和实际表现来任命地方政府和行政领导（精英领导）；为适应经济发展推行局部的政治和行政改革；多党合作和政治协商制度（“协商式威权主义”）；制定广泛的法律法规 |

| | [illegible] |
|---|---|
| 社会和福利政策 | 抑制独立从事政治活动的非政府组织，鼓励发展由国家监督、政府组织的非政府组织（GONGOs）；采取预防性的社会管理（包括舆情监控、信访、社会服务等措施），防止社会动荡；对教育高投入，注重数理化和信息学科；建立健全社会保障制度；有“共同富裕”的社会目标 |
| 劳资关系 | 国家主导的工会组织；政府和大企业联手 |
| 国内经济 | 制订长期发展规划；学习国际经验的意愿；十足的实用主义（解决问题为主），不受意识形态影响的经济政策，乐于尝试新方法；片面追求经济增长；国家对基础设施建设和关键产业投资巨大；保护与政府有关联的企业；国家控制银行系统 |
| 金融市场 | 国家抑制金融（低存款利率以及有限的投资和储蓄渠道）；引导私人储蓄进入国家鼓励发展的产业和基础设施；国家控制的主权财富基金投资海外；资本管制；积极的货币管理和有限的货币流通 |
| 外交政策 | 全球外交；对外经贸和金融外交相结合（“银弹外交”）；维护国家主权和领土完整；强调国家主权，甚至在网络空间也不例外；大规模扩充军备 |
| 对外贸易 | 以全球市场和出口为导向；以进口替代为长远目标；有选择地保护国内新兴产业；有针对性地控制外国投资；注重国际市场份额胜过短期效益；针对中国企业投资海外设立专门基金；外贸政策配合地缘政治目标 |

| | |
|---|---|
| **产业政策** | 国家有针对性地支持“战略性新兴产业”；政府干预产业经济及结构；保持国家对战略性产业的控制 |
| **能源/环境政策** | 大量使用能源带来严重环境问题；为改进技术，向资源节约型能源和保护环境转变 |
| **技术政策** | 通过限制性规定和激励政策购买先进技术；利用市场换技术；为培育具有国际竞争力的创新体系制订长期规划 |
| **媒体和公共政策** | 主动管理媒体和营造公共舆论氛围；媒体商业化和去政治化并存；扩大互联网电子监控体系 |
| **国内安全** | 扩充包括网络空间的安全机构；综合的 IT 监控体系 |

中国国内对“中国模式”[注]甚至“新型超级大国”[注]也展开了热烈讨论。这些讨论通过一些知名社会学家以及退休的政府官员所撰写的文章和书籍得以普及。尽管如此，讨论中对于“中国模式”也不乏尖锐的批评。[注]

值得一提的是，中国政府从来没有把自己的政治和经济制度当成一个可效仿的模式介绍给其他国家。恰恰相反，中国坚持认为亚洲、非洲和拉丁美洲等地区的其他发展中国家应该结合自身实际情况，自主制定国家发展战略。与西方国家对提供发展援助时给受助国强加各种附加条件的做法不同，中国从不设置任何不符合受助国家和地区情况的条件。

国际上对“中国模式”的讨论在2008年国际金融危机蔓延之后渐渐升温。在这之前，占据西方公众讨论和专业讨论主流的看法是“相互依存的秩序”，根据这个逻辑，政治经济自由与民主互为前提，只有在市场主导的民主社会才能实现财富和经济增长。然而这种理论却无法解释中国自1978年以来经济和政治的发展，无论是从经济和制度的灵活

性来看，还是从国际竞争力来看，中国明显优于东欧等前社会主义国家。

许多在中国的投资者和公司都认为，与反复无常的被动民主体制相比，中国政治体制最大的一个优势是，政府更重视长期发展目标以及大型项目建设。“中国模式”的主要支持者认为，中国是所剩不多的能够实施长期战略的国家之一。然而，要实施长期战略，不论是基础设施建设还是发展教育和科技，都离不开威权统治和政策执行的连贯性，并把民主选举和对行政权力的制衡排除在外。

中国是否真的提供了一种高效的行政管理国家模式？这个模式的特征是政治、经济和技术主体与资源、长期发展目标和特殊利益团体影响的执行力共同作用。如果我们进一步审视，很多讨论所描述的就不再像乍看之下那么有根有据了。值得注意的是，建立在等级制度传统之上的国家权力在中国也日趋衰落。另外，国家对有关发展的关键性议题制定政策的能力（比如金融体系、收入分配、环境和人口统计）看起来也有限，虽然现任政府集中了决策权，但这种状况也没有改变多少。总之，人们普遍注重中国是中央集权制国家这个因素，但这只能部分解释中国政治和经济充满活力的原因。这些活力更多的是由一些分散的、不可控制的力量所产生的，而不是体制因素。

如果就中国的经验和实践对发展中国家和新兴市场国家的影响来看，中国的发展模式也许并不能被当作一个可以直接借鉴的模式。然而，从认识论上来说，中国的发展模式可以被作为一种灵活的、独特的参考框架，这个框架提供了与西方模式不同的思路、方法。特别是威权国家或“非自由”国家的精英们可以利用中国的成功经验来证明威权领导和“强政府”对发展的重要性，比如俄罗斯、匈牙利、委内瑞拉、厄瓜多尔、伊朗、埃塞俄比亚、津巴布韦、泰国和柬埔寨等国家都表示了对中国发展模式的兴趣。尽管仍有很多国家的政治精英和普通民众对中国模式心存疑虑，但中国政治经济的发展对他们具有巨大

的吸引力。随着中国对外投资活动的增加，中国的政治理念、治理实践和政治合法性概念也会在世界范围加快传播。

作为一种现代国家体制，中国的发展模式是否会挑战西方以市场经济为基础的民主体制？特别是在2008年国际金融危机以后，西方民主国家，如美国、西欧和日本在发展中国家和新兴市场国家中的声望和公信力明显下降。中国目前在欧亚大陆所展开的地缘政治活动就是基于这样的认识，即美国和欧洲正在衰退，而中国是当前唯一有能力填补这个空白的国家。西方市场经济和民主体制的衰落，正是中国在世界赢得声望和影响力的前提。

如果这种此消彼长的情况继续下去，如果中国现任领导集体的改革议题（政治纪律和集权结合，经济自由化和结构转型结合）到2020年顺利实现，而美国和西欧的经济技术以及政治行动力都没有改善，那么就有可能形成不同政治体制之间的真正竞争，而中国将可能成为西方国家一个强大的竞争对手，并不断被用来衡量比较。随着中国全球外交和投资活动的日趋频繁，符合中国治理实践的方法和技术势必会逐渐普及。目前可以观察到的一个日渐趋同的例子就是国家利用新的信息技术建立的监控体系，随着中国的监控产品和技术出口到世界各地，虽然只是出于商业利益，但其结果必然推动全球的监控体系向前发展。

在复杂多变的21世纪，中国政府这种特殊的治理方法有可能对西方民主国家带来重大挑战，即政治体制对不断出现的危机和挑战所展现的灵活反应能力、适应和纠偏能力。过去几十年美国和西欧不重视这些能力，因为人们相信民主竞争会自动修正、更新政治秩序。然而，全球金融危机和欧债危机发生之后，民主国家政府缺乏修正市场缺陷的能力，让原先的想法受到了冲击。如果仍抱着这种想法是特别危险的，因为一味地自我陶醉、对传统机制不进行反思，只会让这些机制更快地失灵。一个政府必须要对各种新挑战做出回应，无论是周期性经济危机还是社会危机，无论是降低资本市场风险、管理网络空

间、克服日益严重的社会不平等现象，还是政策过程中与社交媒体所形成的舆论配合等。固守19世纪和20世纪所形成的组织和管理模式，坚持政治和体制惯性，缺乏更新政府治理体系的动力，这些都是许多西方国家的弊端。无论是民主体制还是威权体制，在21世纪它们都要面临同样的挑战，即在经济、技术和媒体迅猛发展的环境下进行广泛调整，同时避免体制崩溃和经济衰退。

中国的发展模式尽管有缺陷，但中国在经济发展方面所取得的成就已引起了一场范围甚广的辩论，这场辩论使得很多人对民主国家长期以来所形成的制度优越性产生了怀疑。总之，把西方当作理所当然的榜样来学习的时代已经过去，现在，世界各国之间在经济技术、国家治理能力和公信力方面的竞争都在加剧。面对崛起的中国，西方自由民主政体要取得更好的政绩和合法性，压力或将进一步加大。

---

1. Tsuyoshi Hasegawa，“The Connection between Political and Economic Reform in Communist Regimes，”in *Dismantling Communism:Common Causes and Regional Variations*，edited by Gilbert Rozman，Seizaburō Satō and Gerald Segal（Washington，DC:Woodrow Wilson Center Press，1992），pp.59-117;Sebastian Heilmann，*Die Politik der Wirtschafisreformen in China und Russland*[The Politics of Economic Reform in Chinaand Russia]（Hamburg:Institutfür Asienkunde，2000）.
2. Sebastian Heilmann，*Das politische System der Volksrepublik China*[The Political Systern of the PRC]，2nd rvsd.ed.（Wiesbaden:VS Verlag für Sozialwissenschaften，2004）.
3. Nassim Nicholas Taleb and Gregory F.Treverton，“The Calm Before the Storm:Why Volatility Signals Stability，and Vice Versa，”*Foreign Affairs*，Vo1.94，Nr.1（2015），pp.86-95.
4. Chalmers Johnson，*MITI and the Japanese Miracle:The Growth of Industrial Policy，1925—1975*（Stanford，CA:Stanford University Press，1982）;Meredith Woo-Cumings，*The Developmental State*（Ithaca，NY:Cornell University Press，1999）;Sebastian Heilmann，“Das Modell des ostasiatischen Entwicklungsstaates in der Revision.”in *Politik in Japan:System.Reformprozesse und Aussenpobtik im internationalen Vergleich*，edited by Verena Blechinger-Talcott，Christiane Frantz and Mark R.Thompson（Frankfurt am Main:Campus，2006），pp.103-116.

5. Stefan A.Halper， *The Beijing Consensus:How China ' s Authoritarian Model Will Dominate the Twenty-First Century*（New York:Basic Books，2010）;Joshua Cooper Ramo，*The Beijing Consensus*（London:Foreign Policy Centre，2004）.

6. Ian Bremmer，The *End of the Free Market:Who Wins the War between States and Corporations*?（New York:Portfolio，2010）.

7. Sebastian Heilmann，“Economic Governance:Authoritarian Upgrading and Innovative Potential，”in *China Today，China Tomorrow:Domestic Politics，Economy，and Society*，edited by Joseph Fewsmith（Lanham，MD:Rowman&Littlefield，2010），pp.109-126.

8. Martin Jacques，When China Rules the *World.“The Rise of the Middle Kingdom and the End of the Western World*，2nd ed.（London:Penguin，2012）.

9. Daniel A.Bell，*The China Model:Political Meritocracy and the Limit of Democracy*（Princeton，NJ:Princeton University Press，2015）.

10. 潘维.中国模式：解读人民共和国的60年[M].北京：中央编译出版社，2009.

11. 胡鞍钢.中国2020：一个新型超级大国[M].杭州：浙江人民出版社，2012;胡鞍钢、唐啸、杨竺松、鄢一龙.中国国家治理现代化[M].北京：中国人民大学出版社，2014.

12. 丁学良.中国模式：赞成与反对[M].香港：牛津大学出版社，2011;郑永年.中国模式：经验与困局[M].杭州：浙江人民出版社，2010.